Per - ol - 67

MONTAGNA OGGI

Editrice Stigra, Corso San Maurizio 14, 10124 Torino - Anno XXXVI, Ottobre 1990

Mensile - Sped. in abb. post. gr. III/70 - Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Folco Maggi

10

AMAZZONIA: LA VOCE DEGLI INDIGENI

Nostro servizio speciale



IL MONTANARO d'Italia

Punti di vista, proposte ed opinioni espressi in articoli firmati impegnano esclusivamente i loro autori e non l'azione dell'UNCEM.

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
ing. Giovanni Cavalli,
on. Nedo Barzanti,
prof. Pietro Aloisi,
sig. Antonio Camerlengo,
dr Giovanni Scacciavillani,
dr Michele Conti,
on. dr Ferdinand Willeit,
sig. Luigi Martin
dr Salvatore Orecchioni,
capi gruppo Consiglio naz. UNCEM;
dr Folco Maggi, Segretario generale.

Segreteria di redazione:
dr Franco Bertoglio
dr Massimo Bella

Ufficio Stampa UNCEM:
geom. Mario Chianale

Direzione e redazione:
00185 ROMA - Via Palestro 30
Tel. 06/40.41.381 - 40.41.382

Stampa: Litografia Geda - Torino

Editrice **STIGRA - 10124 TORINO - Corso San Maurizio 14**
Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione e abbonamenti: presso l'Editore

Abbonamento 1990 (11 numeri)
L. 30.000 - Estero L. 33.000
Un numero L. 3.000
(IVA compresa)

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Via Palestro 30.
Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982

Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%.



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

MONTAGNA OGGI



IL MONTANARO d'Italia

RIVISTA MENSILE DELL'UNIONE NAZIONALE COMUNI COMUNITÀ ENTI MONTANI

ANNO XXXVI - N. 10 OTTOBRE 1990

SOMMARIO:

In copertina: Tribù amazzonica della zona di Quebrada de Yanayacu (Perù) in una foto di Aldo Audisio (Vedere il servizio speciale a pag. 21)

a cura di Massimo Bella

ITER DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI DI INTERESSE PER LA MONTAGNA

(aggiornamento al 27 settembre 1990)

CAMERA

■ **1964 (e abbinati) -** Testo unificato **Legge quadro sulle aree naturali protette (parchi e riserve naturali).** *Assegnato all'VIIIª Comm. Ambiente, prima lettura, sede legislativa, relatore CILIBERTI, ultima seduta il 18/4/90. Presentato un nuovo testo unificato. L'UNCEM ha proposto emendamenti.*

■ **817 (e abbinati) -** pdl Crescenzi ed altri del 10/7/87 - **Disposizioni in materia di usi civici.** *Assegnato il 19/4/88 alla XIIIª Comm. Agricoltura, prima lettura, sede referente, relatore BRUNI, ultima seduta il 21/2/90. Costituito Comitato ristretto.*

■ **747 (e abbinati) -** pdl Lodigiani ed altri del 9/7/87 - **Nuove norme sull'edificabilità dei suoli.** *Assegnato (il 6/4/88 in sede referente e trasferito il 9/5/89 alla sede legislativa) alla VIIIª Comm. Ambiente, prima lettura, relatore FERRARINI, ultima seduta il 2/8/89.*

■ **5036 -** Testo unificato approvato dall'Assemblea del Senato il 31/7/90 - **Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità.** *Non ancora assegnato alla Commissione di merito.*

■ **3117bis -** ddl governativo del 18/5/89 - **Nuove disposizioni sul Ministero dell'Ambiente.** *Assegnato alla Iª Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, sede legislativa, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame. L'UNCEM ha proposto emendamenti.*

■ **3578 (e abbinati) -** ddl governativo del 27/1/89 - **Legge quadro per il settore della bonifica.** *Approvato dalla XIIIª Comm. Agricoltura, il 26/7/90, prima lettura, sede referente, relatore PELLIZZARI. In stato di relazione per l'Aula. L'UNCEM ha proposto emendamenti.*

■ **3097 (e abbinati) -** ddl governativo del 4/8/88 - **Norme per un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica.** *Assegnato il 15/3/90 alla VIIIª Comm. Ambiente, prima lettura, sede legislativa, relatore FERRARINI, ultima seduta il 31/7/90. L'UNCEM ha proposto emendamenti.*

■ **4228ter -** ddl governativo - **Disposizioni in materia di acquedotti.** *Approvato dall'VIIIª Comm. Ambiente, il 2/8/90, prima lettura, sede referente, relatore GALLI. In stato di relazione per l'Aula. L'UNCEM ha proposto emendamenti.*

■ **3464 (e abbinati) -** ddl governativo del 19/12/88 - **Riordinamento della dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali e istituzionali.** *Assegnato (prima in sede referente ed ora in sede deliberante) alla Iª Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, relatore SODDU, ultima seduta il 25/7/90. L'UNCEM ha proposto emendamenti.*

■ **5083 -** ddl di conversione del D.L. 22/2/90, n. 264 (ex D.L. n. 200/90 decaduto e reiterato) concernente **la corresponsione ai pubblici dipendenti di acconti sui miglioramenti economici relativi al periodo contrattuale 1988-90.** *Non ancora assegnato.*

■ **5077 -** ddl di conversione del D.L. 15/9/90, n. 261 (ex D.L. n. 192/90) - **in materia di finanza locale e di contenimento del disavanzo dello Stato.** *Assegnato alla VIª Comm. Finanze, prima lettura, sede referente, relatore D'AMATO, ultima seduta il 26/9/90. Scade il 18/11/90.*

■ **3107 -** pdl Franza ed altri - **Modifiche ed integrazioni alla legge 23/4/81, n. 154, concernente norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale...** *Assegnato il 13/9/88 alla Iª Comm. Affari Costituzionali, prima lettura (già approvato dal Senato il 2/8/88), sede referente, relatore CARDETTI. Non ancora esaminato.*

■ **2869 (e abbinati) -** pdl Botta, Coloni del 10/6/88 - **Incentivi per lo sviluppo dell'arco alpino.** *Assegnato il 10/10/88 alla Vª Comm. Bilancio, prima lettura, sede referente, relatore TARABINI, ultima seduta il 13/4/89. Costituito un Comitato ristretto.*

■ **720 -** pdl Righi ed altri del 9/7/87 - **Norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati.** *Assegnato il 24/3/88 alla XIIIª Comm. Agricoltura, prima lettura, sede referente, relatore ZAMBON, ultima seduta l'8/2/89. L'UNCEM ha proposto emendamenti.*

■ **3506 -** pdl Patria ed altri del 10/1/89 - **Istituzione della Cassa regionale per opere straordinarie di pubblico interesse nei territori montani.** *Assegnato il 29/6/89 all'VIIIª Comm. Ambiente, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.*

■ **356 -** pdl Tealdi del 2/7/87 - **Istituzione di un sovraccanone a favore di comuni e comunità montane in relazione alla realizzazione di serbatoi artificiali a fini irrigui.** *Assegnato il 29/9/87 all'VIIIª Comm. Ambiente, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.*

■ **2311 -** pdl Zaniboni ed altri del 5/2/88 - **Disposizioni relative al ruolo attivo del sistema agricolo nella tutela dell'ambiente naturale.** *Assegnato il 3/6/88 alla Iª Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, sede referente, relatore ZANIBONI, non ancora iniziato l'esame.*

■ **1522 -** pdl Mazza ed altri del 23/9/87 - **Istituzione di un corso post-universitario per la formazione di specialisti dei territorio montano.** *Assegnato il 29/9/88 all'VIIIª Comm. Ambiente, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.*

2528 - pdl Fincato ed altri del 25/3/88 - **Agevolazioni tariffarie per il servizio idrico dei comuni montani.**
Assegnato il 18/10/88 alla Xª Comm. Attività Produttive, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.

4752 - pdl Monello ed altri del 12/4/90 - **Norme di finanziamento per la gestione e l'istituzione di servizi per gli anziani da parte dei comuni, consorzi di comuni e Comunità montane.**
Assegnato il 14/6/90 alla XIIª Comm. Affari Sociali, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.

4825 - pdl Martinat del 17/5/90 - **Provvidenze a favore dei comuni montani con meno di mille abitanti.**
Assegnato l'11/6/90 alla VIª Comm. Finanze, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora iniziato l'esame.

5043 - ddl di conversione del D.L. 24/7/90, N. 199, concernente **la sospensione delle procedure di rinnovo degli organi di gestione delle USL.**
Decaduto e non ancora reiterato.

395/D - ddl Balestracci del 27/3/90 - **Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.**
Approvato definitivamente alla Camera, in seconda lettura, il 31/7/90. Rinviato il 15/8/90 all'esame del Parlamento dal Presidente della Repubblica con messaggio motivato. Non ancora iniziato l'esame.

SENATO

1895 (e abbinati) - ddl governativo del 30/9/89 - **Norme di delega in materia di autonomia impositiva degli Enti locali.**
Assegnato alla VIª Comm. Finanze e Tesoro, prima lettura, sede referente, relatore MARNIGA, ultima seduta il 27/9/90. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

1896 - ddl governativo del 30/9/89 - **Interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale.**
Assegnato alla Vª Comm. Bilancio, prima lettura, sede redigente, relatore CORTESE, ultima seduta il 27/9/90. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

2375 - ddl governativo del 30/9/89 (ex atto Camera n. 4227) - Testo unificato approvato dalla Camera il 18/7/90 - **Riordinamento del Servizio Sanitario nazionale e misure di contenimento della Spesa Sanitaria.**
Assegnato alla XIIª Comm. Sanità, prima lettura, sede referente, relatore ZITO, ultima seduta il 27/9/90.

183 - ddl Carlotto ed altri del 9/7/87 - **Provvedimenti in favore dei coltivatori diretti delle zone montane in materia di tariffe telefoniche.**
Assegnato il 10/11/87 all'VIIIª Comm. Lavori Pubblici, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora esaminato.

750 - ddl governativo del 29/12/87 - **Ordinamento dei servizi pubblici degli Enti locali.**
Assegnato alla Iª Comm. Affari Costituzionali, prima lettura, sede redigente, relatore MURMURA, ultima seduta il 26/6/90. L'UNCEM ha proposto emendamenti.

1256 - ddl Mazzola ed altri del 28/7/88 - **Norme per l'utilizzazione delle residue risorse idrauliche in ambiente montano.**
Assegnato l'8/11/88 alla Xª Comm. Industria, Commercio, Turismo, prima lettura, sede referente, non ancora nominato il relatore, non ancora esaminato.

2293 - ddl goverantivo del 28/5/90 - **Misure di contenimento in materia di finanza pubblica.**
Approvato dalla Vª Comm. Bilancio il 31/7/90, prima lettura, sede referente, relatore BONORA. In stato di relazione per l'Assemblea.

2326 - ddl Portatadino ed altri del 17/9/87 - **Disciplina dei voli turistici in zone di montagna.**
Assegnato alla VIIIª Comm. Lavori Pubblici (già approvato dalla Camera), prima lettura, sede deliberante, relatore GOLFARI, ultima seduta il 18/7/90.

Ricordo di Giovanni Ruffini

Ricordare l'amico Giovanni Ruffini, che ha operato nell'UNCEM dal congresso del 1966 al 1981, con la presenza in Giunta negli ultimi sei anni, mi pare doveroso. Ci ha lasciati nel pomeriggio di sabato 15 settembre nella sua casa di Lovere, a 53 anni, dopo una grave malattia, iniziata nel gennaio 1989 col ricovero all'Istituto dei tumori a Milano e con l'intervento chirurgico per fermare l'infezione alla gamba destra, ferita in un incidente stradale quando egli aveva solo 9 anni. Nonostante l'intervento subito aveva affrontato la campagna elettorale per le Europee ottenendo nell'elezione del 18 giugno 1989 una lusinghiera affermazione nella lista DC dell'Italia Nord-Ovest.

Un'altro intervento nell'estate di quell'anno per amputare l'arto assalito dal male lo costrinse quasi immobile per molto tempo, poi l'aggravamento e la fine della sua giornata terrena, assistito dalla moglie signora Cristina e dalla figlia Elisabetta, dai fratelli e parenti.

Nato, come chi scrive, in terra bergamasca, nel 1937, laureato all'Università Bocconi in economia e commercio, Ruffini ha operato sin dall'età giovanile nella DC e nelle ACLI. Nel 1964 venne eletto sindaco nel suo paese di Costa Volpino e nel 1968 assunse anche la presidenza della Comunità montana dell'Alto Sebino. Nel 1970 passò all'incarico di Consigliere regionale e fu rieletto per i tre mandati successivi. Nel 1980 assunse l'assessorato all'industria e artigianato, autore della legge che ha consentito l'insediamento in regione di oltre 5 mila aziende e l'assunzione di 8000 apprendisti. Nel 1985 passò all'assessorato al commercio, turismo, industria alberghiera e sport, fino al 1987 quando passò all'agricoltura e foreste. Qui ha proposto il riassetto legislativo e funzionale del settore, con particolare riferimento alla montagna e ai servizi per lo sviluppo delle aziende agricole. Dopo un breve periodo di vicepresidenza al Consiglio regionale fu eletto a Strasburgo.

Aveva accettato con riluttanza la candidatura europea perché temeva di non poter restare ad operare tra la sua gente, con un impegno continuo, fatto di incontri, conoscenza di problemi e situazioni per i quali cercava di trovare soluzioni. L'ho accompagnato in qualche riunione nella vigilia elettorale dell'89 ed ho visto con quale slancio e convinzione affermava la volontà di portare le regioni del Nord-Ovest al primo posto in Europa. Purtroppo il suo impegno europeo è stato molto breve!

Giovanni Ruffini lascia in tutti coloro che lo hanno conosciuto il segno incancellabile di un uomo buono, generoso, un cristiano autentico.

Giuseppe Piazzoni

IN MATERIA DI FINANZA LOCALE

Presa di posizione del Consiglio di Presidenza dell'UNCEM

Il Consiglio di Presidenza dell'UNCEM, riunito a Roma il 10 ottobre 1990,

PREMESSO

che la legge n. 142/90 di ordinamento delle Autonomie locali ha posto alcuni principi in tema di finanza locale, che dovranno guidare sia l'attività legislativa ordinaria del Parlamento nel rendere concreto ed operante il riordino del sistema della finanza locale, sia l'azione contingente del Governo nel disciplinare il periodo della transizione.

Il riconoscimento agli Enti locali di una facoltà impositiva autonoma nel campo delle imposte, tasse e tariffe con conseguenti adeguamenti della legislazione vigente, ma soprattutto il riconoscimento di una autonomia finanziaria fondata sulla certezza di risorse proprie o trasferite, sono i cardini di una corretta e coerente azione legislativa del Governo e del Parlamento.

Il riconoscimento altresì di un fondo nazionale ordinario per contribuire agli investimenti degli Enti locali è un altro principio cardine stabilito dalla legge n. 142/90 a cui il legislatore deve uniformarsi;

RICONOSCIUTO

che la situazione del momento presenta aspetti per certi versi non coerenti con i principi enunciati.

L'autonomia impositiva che il Parlamento sta per varare con il disegno di legge n. 1895 può essere considerata, con qualche aggiustamento, un buon anticipo della riforma della finanza locale, ma nel contempo il Governo non è in grado di assicurare quella certezza di risorse trasferite agli Enti locali in attesa che si realizzino quelle entrate proprie previste dal citato disegno di legge n. 1895.

L'aggancio dei trasferimenti statali agli Enti locali ad una percentuale fissa delle entrate erariali — in modo da evitare il ripetersi ogni anno della contrattazione tra Governo e Associazioni delle Autonomie locali per la determinazione dell'ammontare delle risorse da trasferire — appare la soluzione più logica, lineare e coerente con il principio della certezza sancito dalla legge n. 142/90 ma anche con l'obiettivo di consentire agli Enti locali una reale programmazione delle risorse e degli interventi.

L'azione del Governo non appare poi coerente con il principio del concorso statale sui mutui per gli investimenti degli Enti locali di cui al comma 9 dell'art. 54 della legge n. 142/90. Nel disegno di legge finanziaria 1991 non vi è infatti traccia del fondo per gli investimenti degli Enti locali (Comuni, Province, Comunità montane) che sembrerebbe pertanto soppresso;

CONSIDERATO

che nelle sedi opportune l'UNCEM ha più volte sottolineato il rischio che in presenza di una generalizzata autonomia impositiva il Comune — con un tessuto socio-economico debole quale è di regola quello montano — avrebbe potuto non recuperare i tagli ai trasferimenti statali per l'assenza di una adeguata base imponibile;

PROPONE

che in sede di esame del disegno di legge n. 1895 sulla autonomia impositiva vengano considerate aggiuntive rispetto ai trasferimenti statali le entrate proprie dei Comuni minori, derivanti dall'applicazione dell'autonomia impositiva, in linea con l'orientamento oramai consolidato dagli ultimi provvedimenti per la finanza locale per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

AUSPICA

che in occasione del dibattito parlamentare in corso per l'approvazione del disegno di legge finanziaria 1991, venga ripristinato il fondo per il concorso statale ai mutui degli Enti locali per i loro investimenti, la cui mancata previsione desta perplessità e notevole preoccupazione per i deleteri effetti che inevitabilmente si ripercuoterebbero sulle economie locali e sulla capacità di garantire adeguate opere ed interventi sul territorio;

Per quanto attiene specificamente alle Comunità montane, il Consiglio di presidenza dell'UNCEM

ACCOGLIE

con favore l'iniziativa del Governo di unificare in un unico stanziamento presso il Ministero dell'Interno tutti i contributi correnti per le Comunità montane;

ESPRIME SODDISFAZIONE

per l'attribuzione alle Comunità montane di una quota pari a circa l'1% del riparto dei 2028 miliardi previsti dal D.L. n. 264/90 per i maggiori oneri contrattuali relativi al periodo 1988-90. Un trasferimento pertanto di oltre 20 miliardi alle 337 Comunità montane, che dovrebbe garantire completamente gli ulteriori oneri per il personale derivanti dall'applicazione dell'ultimo contratto di lavoro;

ESPRIME VIVISSIMA PREOCCUPAZIONE

per il taglio al fondo per il concorso statale per i mutui delle Comunità montane nonché per il mancato recupero, ad oggi, dei 50 miliardi per il finanziamento dei piani di sviluppo delle Comunità montane previsti dalla legge finanziaria 1990. Esprime inoltre l'assoluta esigenza che la legge finanziaria 1991 preveda il fondo per l'attuazione dei piani di sviluppo delle Comunità montane di cui alla legge n. 93/81 nella misura minima di 150 miliardi in luogo dei 100 di cui alla proposta governativa, ripristinando lo stanziamento dell'esercizio 1990;

CHIEDE CON FERMEZZA

che il fondo ordinario delle Comunità montane non subisca riduzioni ma segua un andamento crescente al fine di assicurare la copertura di tutte le spese di funzionamento, in considerazione del fatto che al momento le Comunità montane non sono dotate di autonomia impositiva, ancorché l'art. 54 della legge n. 142/90 espressamente la preveda per gli Enti locali;

RACCOMANDA

pertanto al Governo, al Parlamento e alle forze politiche la predisposizione di una manovra economica la quale, rispettosa del principio di autonomia riconosciuto agli Enti locali dalla legge n. 142/90, renda effettivo tale principio accompagnandolo e sostenendolo con una adeguata autonomia finanziaria, in modo tale che le capacità di scelta e di decisioni autonome dell'Ente locale sul versante delle spese si sostanzino anche su quello delle entrate, per legare la responsabilità dell'amministratore locale alla capacità di controllo del cittadino.

☐ È in discussione al Senato il disegno di legge n. 1895 sull'**autonomia impositiva** degli Enti locali.

È prevista, tra l'altro, una delega al Governo per emanare norme dirette al riordino della contribuzione statale in favore di Province, Comuni e Comunità montane, secondo alcuni principi e criteri direttivi.

Uno, in particolare, merita di essere segnalato, anche perché fortemente voluto e proposto dall'UNCEM: quello, cioè, che la riduzione dei trasferimenti statali ai Comuni deve tener conto della popolazione, delle condizioni socio-economiche degli Enti e dei prevedibili gettiti « **istituendo forme di garanzia per evitare minori entrate nei Comuni più piccoli** ».

Altro aspetto degno di menzione è quello relativo alla unificazione in un solo stanziamento di tutti i contributi correnti in favore delle Comunità montane, per far fronte ai reali fabbisogni di ciascun Ente. ■

☐ Nei giorni 14-15 e 16 settembre si sono svolte a Caravaggio le giornate di studio nell'ambito della **1ª Conferenza nazionale delle Associazioni di Polizia municipale**.

Sul tema « **Ordinamento delle autonomie locali e polizia municipale** » è intervenuto il Segretario generale Maggi che ha portato il saluto dell'UNCEM.

Ovviamente è stato posto in risalto come differenti siano i problemi connessi all'espletamento del servizio di polizia municipale nei piccoli Comuni rispetto alle medie e grandi città. È emersa la convinzione, peraltro sottolineata dallo stesso on. Ciaffi intervenuto nel dibattito, che la Comunità montana possa opportunamente svolgere per conto dei Comuni un più efficiente servizio di polizia urbana. D'altra parte la stessa legge di riforma delle Autonomie locali all'art. 29 sottolinea l'esigenza dell'esercizio associato delle funzioni comunali e in tal caso lo pone in capo alle Comunità montane. ■

☐ Il rapporto 1990 sulle **Comunità montane in Lombardia** elaborato dal prof. Mazzocchi, dal prof. Campiglio e al dr. Papetti, è stato formalmente presentato il 26 settembre a Milano, presenti tutti gli amministratori di Comuni montani e di Comunità montane della Lombardia, la delegazione regionale UNCEM con il suo presidente ing. Cavalli. Per l'UNCEM è intervenuto il Presidente Martinengo. ■

☐ Nei giorni 21 e 22 settembre alla presenza di numerosi amministratori e segretari di Comunità montane ha avuto luogo a Fiuggi l'ottavo **Convegno nazionale di studi organizzato dall'ANASCOM**.

Il tema del Convegno « **la Comunità montana; quale modello di Autonomia locale?** » è stato svolto dai relatori prof. Marco Marpillero e prof. Federico Pica, dopo l'introduzione del Presidente dr. Racca e del segretario nazionale dr. Ivo De Gregorio.

Ha portato il saluto dell'UNCEM il segretario generale Maggi. ■

☐ Il giorno 19 settembre si è svolto presso la sede del Ministero per gli **interventi straordinari per il Mezzogiorno**, un primo incontro promosso dal Ministro Marongiu con le associazioni delle Autonomie locali ANCI, UPI e UNCEM, per l'esame preliminare del progetto RIPAM.

Per il Ministero sono intervenuti il Prof. Gian Candido De Martin, consulente giuridico del Ministro, il prof. De Gaspare, il dott. Argento e la dott.ssa Daniela Galli. Per le Associazioni i segretari generali D'Ubaldo (ANCI), Moser (UPI), Maggi (UNCEM) con il capo ufficio stampa Chianale.

Il progetto strategico RIPAM promosso dal Ministero per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, ha come obiettivo la formazione ed immissione negli enti locali del Mezzogiorno mediante corso-concorso (bandi regionali articolati per provincia) di 10.000 nuove unità di personale (figure professionali tradizionali di tipo strategico e figure professionali innovative) in 5 anni.

Le qualifiche funzionali delle unità di personale selezionate, formate ed immesse nei ruoli degli Enti locali, saranno comprese dalla 5ª qualifica funzionale alla 2ª fascia Dirigenti.

Gli Enti locali ai quali si rivolge il progetto sono i Comuni, le Province e le Comunità montane (con esclusione dei grandi comuni di Bari, Catania, Napoli e Palermo per i quali all'interno del progetto è prevista esclusivamente la realizzazione di appositi ed approfonditi studi di riorganizzazione); farà eccezione a tale criterio generale, la formazione di uno stock di 400 unità di personale da immettere negli organici delle Regioni del Mezzogiorno.

L'azione formativa che verrà realizzata prevede per i partecipanti ai corsi concorso, corsi di formazione della durata di 9 mesi seguiti da stages di durata trimestrale presso i Comuni del Nord Italia.

L'avvio del progetto avverrà con un primo stralcio di durata triennale, per il quale si prevede un impegno finanziario complessivo pari a circa 414 miliardi di lire che si articolerà nelle seguenti specifiche attività:

a) formazione ed immissione di 4.000 nuovi quadri negli Enti locali (Comuni, Comunità montane e Province);

b) formazione ed immissione di 400 nuove unità di personale negli organici delle Regioni del Mezzogiorno da inquadrare in due nuovi uffici speciali per ciascuna regione, che operino l'uno a supporto della miglior gestione del territorio e l'altro al supporto delle problematiche di tipo economico-finanziario delle Amministrazioni comunali; per assicurare la migliore operatività di tali nuovi uffici sarà necessario fra l'altro provvedere alla realizzazione di un'apposita formazione-aggiornamento del personale dirigenziale già interno all'organico della Regione, che dovrà occuparsi del coordinamento dell'attività di tali uffici. ■

TUTELA AMBIENTALE
Il CIPE approva il piano triennale 1989-91

Con la deliberazione 3/8/90 (Suppl. ord. Gazzetta ufficiale n. 210 dell'8/9/90) il Comitato interministeriale per la programmazione economica ha formalmente approvato il programma triennale 1989-91 per la tutela ambientale, previsto dalla legge 28/8/89, n. 305.

Il Piano prevede un impegno di spesa pari a 11.607 miliardi, che ora potranno iniziare ad essere utilizzati dal Ministero dell'Ambiente e dalle Regioni.

Del complesso dei finanziamenti messi a disposizioni, 5.477 miliardi sono destinati per le spese ambientali delle Amministrazioni regionali e locali, mentre la restante somma è di competenza diretta del Ministero dell'Ambiente.

La prima quota di stanziamenti disponibile ammonta a 4.013 miliardi.

Gian Candido De Martin

LE COMUNITA' MONTANE NELLA LEGGE 142/90

Con le norme contenute soprattutto nel capo IX (artt. 28 e 29) della legge di riforma delle autonomie locali appare chiaramente consolidata — e per certi versi perfezionata, nonostante talune ambiguità o silenzi, di cui si dirà appresso — la scelta di dotare il sistema dei poteri locali di un ordinamento parzialmente differenziato (anche) per le zone montane. Siffatto indirizzo legislativo si era già manifestato, come noto, con le innovazioni introdotte dalla legge n. 1102/71, che — superando le (pur già significative) acquisizioni precedenti, fondate sulla previsione, da parte dell'art. 13 del DPR n. 987/55, dei consigli di valle o Comunità montane, intesi come consorzi permanenti (ma facoltativi) di comuni montani istituiti « *allo scopo di favorire il miglioramento tecnico ed economico dei territori montani* » — aveva obbligatoriamente generalizzato in tutti questi territori (che rappresentano oltre il 50% del territorio nazionale) la figura della Comunità montana, qualificata ente di diritto pubblico sovracomunale, costituito in zone socioeconomiche omogenee, allo scopo di favorire le popolazioni residenti nelle determinazioni programmatorie e territoriali necessarie allo sviluppo dei rispettivi comprensori.

Si era così realizzato per la prima volta in modo organico — come non hanno mancato di sottolineare fin dall'inizio gli interpreti più avvertiti, sia in dottrina che in giurisprudenza, cogliendo anche la novità del ruolo programmatorio assegnato alla Comunità montana — un quadro istituzionale differenziato per vasti ambiti locali, rompendo la tradizionale uniformità dell'ordinamento comunale e provinciale, da ultimo sancito nel T.U. del 1934, e dotando comunità territoriali aventi particolari caratteristiche ed esigenze di strumenti organizzativi ed operativi *ad hoc*, volti a rafforzare (o a realizzare) un'effettiva autonomia locale, ossia a migliorare le capacità di autopropulsione dello sviluppo da parte dei territori interessati.



Le brume del tramonto nel Massiccio del Pollino

La scelta istituzionale della legge 1102 — non certo esente da profili problematici, sia per talune insufficienze delle formulazioni normative sia per i disorientamenti attuativi, legati anche ad un potere conformativo eccessivamente ampio demandato alle regioni, dalle cui leggi sono scaturiti modelli spesso assai diversificati di Comunità montane (per schematici riferimenti può vedersi la mia voce« *Comunità montane* » in « *Digesto* », IV ed., 1989) — non è stata successivamente messa in discussione, almeno in linea di principio (salvo il caso della Sicilia, che con la l.n. 9/86, in virtù dei poteri speciali ad essa spettanti in materia di ordinamento degli enti locali, ha disposto la soppressione delle comunità). Anzi, lo stesso legislatore statale ha più volte confermato e talora tentato di perfezionare la scelta originaria, prima ancora della approvazione della legge 142/90 (v. art. 1, lett. e legge 382/75; art. 15 legge 833/78; legge 93/81; art. 11 legge 131/83; art. 8 d.l. 359; art. 4 d.l. 65/89). Anche durante la lunga, variegata e ondivaga progettazione ed elaborazione della legge di riforma delle autonomie — nei progetti del governo, dei partiti e nei testi unificati e o.d.g. parlamentari — l'orientamento volto a riconoscere alla montagna strumenti in parte peculiari di governo locale non è stato mai sostanzialmente disatteso, a parte qualche voce marginale: seppure non vanno certo sottaciute le differenze, talora assai marcate (e per certi aspetti frutto delle stesse ambiguità della legge 1102), esistenti tra i modelli di Comunità montana proposti, oscillanti tra concezioni meramente programmatorie o anche operative del ruolo dell'ente, nonché tra una sua configurazione prevalente o come ente intermedio o forma associativa particolare tra comuni montani o nuovo comune montano o, infine, ente autonomo *ad hoc*, a ba-

Il presente scritto è apparso sul n. 9/90 di « AZIENDAITALIA » - i850A

se comunitaria, per le zone montane (tendenzialmente corrispondente alla vallata).

La legge 142 ha ora consolidato definitivamente — come si diceva — la *ratio* dell'ordinamento istituzionale locale parzialmente differenziato in montagna, in sintonia con un'impostazione metodologica generale della riforma, che si caratterizza per aver imboccato non la strada di un riordino territoriale generalizzato di comuni e province, come premessa per una uniforme allocazione e ripartizione (astrattamente ottimale) delle funzioni locali in tutto il territorio nazionale, bensì la via, certo più corretta anche sul piano costituzionale, di articolazioni e assetti organizzativi e funzionali diversificati (sia in ordine alla titolarità che all'esercizio delle funzioni) in rapporto alle reali differenze esistenti tra le comunità locali (quindi con soluzioni differenziate anche per le aree metropolitane, per i comuni polvere, per le ipotesi di decentramento o associazione di comuni e province).

Da siffatta impostazione è scaturito, per le aree montane, un sistema di norme di principio, racchiuse principalmente negli artt. 28 e 29 (ma anche in altri articoli a vario titolo rilevanti), da cui si possono desumere, da un lato, elementi di sostanziale conferma delle scelte già operate con la legge 1102 e, dall'altro, elementi innovativi, talora di peso, tra i quali merita di essere segnalata in via preliminare la tendenziale assimilazione, almeno entro certi limiti, delle Comunità montane agli enti territoriali, operata mediante la espressa estensione alle prime, « *salvo quanto diversamente previsto dalla legge* », di parti importanti di disciplina statuita dalla legge 142 per i secondi (così per la rimozione e sospensione degli amministratori, *ex* art. 40; per il controllo sugli atti, *ex* art. 49, al quale la circolare del Min. dell'interno del 7 giugno '90 vorrebbe aggiungere, con un'interpretazione estensiva peraltro opinabile, anche il controllo sugli organi; nonché per l'importante profilo dell'organizzazione degli uffici e del personale, *ex* art. 51). E l'assimilazione appare ancora maggiore se si tiene conto, da un lato, che viene riconfermato alle Comunità montane il riconoscimento dell'autonomia statutaria ora spettante anche ai comuni e alle province e che, d'altro canto, sussistono certamente altre aree normative della legge 142 da considerare (implicitamente) estese alle Comunità montane (ad es. alla luce anche dell'art. 7 d.l. 318/86, quelle in materia di bilancio, contabilità e revisione economica-finanziaria).

Proprio partendo da tale ultimo ordine di osservazioni, che riguardano la connotazione delle Comunità montane rispetto a comuni e province, appaiono necessarie due ulteriori considerazioni generali, prima di soffermarsi in qualche nota di maggiore dettaglio sui principali profili innovativi della legge 142 in ordine agli enti montani in parola.

In primo luogo, è indispensabile rilevare che anche la legge 142, così come la legge 1102, presenta aspetti non secondari di ambiguità in ordine al ruolo istituzionale delle Comunità montane, che rendono problematica per l'interprete la ricostruzione della *voluntas legis* (e fors'anche della *voluntas legislatoris*) e possono creare comunque le premesse per complicazioni e divaricazioni in sede di attuazione regionale dei principi riformatori. Il punto maggiormente problematico — che è accentuato, in certo modo, anche da una collocazione probabilmente impropria del capo IX nel contesto della legge, dopo le forme associative e di cooperazione (e non dopo l'ordinamento differenziato metropolitano) — riguarda essenzialmente la mancata chiara scelta tra le varie alternative o modelli possibili, in precedenza menzionati (soprattutto tra l'ente associativo e l'ente autonomo in senso pieno). La legge 142 su questo punto essenziale tende in pratica a riprodurre le ambivalenze esistenti, indicando contraddittoriamente tre ruoli che, di massima, sono da considerare tra loro alternativi, e non integrativi: l'ente associativo, l'ente autonomo espressivo di un'area socio-economica montana unitaria, il punto di passaggio verso il nuovo comune montano (da realizzare attraverso lo strumento transitorio dell'unione di comuni).

Certo, ci sono anche nella legge 142 elementi non trascurabili di chiarificazione rispetto a talune confusioni del passato, basate talora su letture fuorvianti o insufficienti della legge 1102: ci si riferisce, oltre all'esplicita qualificazione della comunità come ente locale (su cui si ritornerà), all'abbandono di ogni suggestione di una Comunità montana come possibile ente intermedio comprensoriale (alternativo alla provincia), nonché soprattutto all'inserimento, e non alla mera giustapposizione (come di fatto con la legge 1102), della comunità stessa nel sistema dei poteri locali. In tale sistema essa si colloca ora nettamente sul versante delle istituzioni di primo livello, ma con un prevalente accento — almeno così sembra di poter arguire — più che sull'ipotesi Comunità montana come tendenziale nuovo comune montano (da ricomporre attraverso il passaggio dell'unione decennale) su una sua configurazione come ente locale autonomo, con funzioni proprie (oltre che delegate), che si aggiunge stabilmente ai comuni della zona omogenea (normalmente una vallata), così realizzando un sistema di istituzioni comunitarie di base con due distinti poli largamente interagenti, tra i quali il baricentro dovrebbe tendenzialmente spostarsi, rispetto al passato, specie attraverso le deleghe e l'esercizio associato di molte funzioni comunali (incentivato dalla regione), dai comuni alla Comunità montana. Un assetto di questo genere, se sicuramente non realizza compiutamente, allo stato attuale della disciplina, un sistema comunale montano flessibilmente articolato su un doppio grado di enti territoriali *pleno iure* (quale quello di recente auspicato da Giorgio Pastori), potrebbe peraltro preluderlo e concorrere a far maturare una scelta più netta e più coerente alla *ratio* di un ordinamento differenziato per le zone montane fondato anche sulla realtà comunitaria della vallata.

In secondo luogo, è poi necessario chiarire che la legge 142 si innesta sulla precedente disciplina relativa alle Comunità montane, non mirando, in linea di massima, a sostituirla ma a integrarla e a raccordarla alla riforma generale dei poteri locali. In tal senso, quindi, va rilevato, per un verso, che la legge 142 non prende in considerazione vari profili riguardanti le comunità, molti dei quali restano ancorati alla disciplina previgente (ad es. in ordine agli organi di governo, al sistema di finanziamento, al demanio forestale, ecc.), mentre, per l'altro verso, che taluni punti innovativi della stessa legge 142 comportano o l'abrogazione immediata, in qualche caso più formale che sostanziale, di norme precedenti (come accade per le norme della legge 1102 relative alla classificazione dei territori montani e ai piani di sviluppo economico-sociali e urbanistici), oppure una verosimile abrogazione o superamento futuro della disciplina ora vigente, quando si porrà mano all'attuazione delle novità prefigurate (ad es. in ordine all'organizzazione degli uffici e dei servizi comunitari, *ex* art. 51).

Le principali innovazioni

a) Natura giuridica delle Comunità montane — Entrando a valutare più in dettaglio gli effetti innovativi derivanti dalle norme della legge 142 concernenti le comunità montane, si

può anzitutto aggiungere qualche elemento a quanto già rilevato sul ruolo e la fisionomia giuridico-istituzionale delle comunità. L'esplicito riconoscimento della sua qualificazione come ente locale rappresenta in tal senso una formale acquisizione — invero già implicita sostanzialmente nella previgente disciplina — che consente di collocare inequivocabilmente le Comunità montane (almeno) nella categoria degli *« altri enti locali »*, ai sensi dell'art. 118 Cost., suscettibili quindi, insieme ai comuni e province, di essere titolari di funzioni locali (nelle materie di cui all'art. 117), attribuite direttamente dal legislatore (statale e ora anche regionale, *ex* art. 3 della legge 142), nonché di essere destinatarie di funzioni amministrative delegate dalle regioni in base al disposto del III comma dello stesso art. 118.

Siffatta qualificazione si aggiunge all'indubbia natura di ente dotato di autonomia (politico-amministrativa), già da tempo riconosciuta alle comunità anche dal giudice costituzionale (con le sent. n. 212/76 e 307/83), che non aveva mancato di sottolineare il valore e l'effetto diffusivo del fondamentale principio autonomistico, sancito dall'art. 5 Cost., al di là dei tre enti territoriali costituzionalmente garantiti, tanto più laddove sussista — come nel caso degli enti montani istituiti dalla legge 1102 — un particolare legame con le collettività locali, nonché una specifica attribuzione di poteri di indirizzo autodeterminato (v. anzitutto i poteri programmatori).

Non appare invece compiutamente risolto, come già accennato, non solo il nodo della prevalente natura o associativa (di comuni) oppure direttamente rappresentativa (di collettività locale) delle istituzioni di vallata, visto che nell'art. 28 sono compresenti ambedue le *« anime »* (enti costituiti tra comuni montani e parzialmente montani e espressioni istituzionali di una realtà territoriale unitaria, in quanto omogenea sul piano geografico e socio-economico), ma neppure a maggior ragione quello, in certo modo più pregnante e determinante, relativo al suo eventuale carattere di ente territoriale (che pure qualche regione — Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta in particolare — hanno espressamente profilato, cercando di anticipare e, in certo modo, di orientare il legislatore statale). In effetti, senza poter qui maggiormente approfondire, mentre per un verso sembrano sussistere elementi per una sostanziale equiparazione delle comunità agli enti territoriali — a quanto già rilevato si può aggiungere anche una certa qual attitudine delle comunità a curare gli interessi generali di vallata (con conseguente spazio, come si accennerà, per funzioni libere) — per altro verso appaiono evidenti taluni ostacoli per una siffatta piena configurazione (la veste prevalente di proiezione di comuni, piuttosto che direttamente rappresentativa di collettività; l'assenza di un demanio in senso tecnico, al di là di quello forestale; la mancanza di una finanza propria, come per i comuni e le province). Per cui, in definitiva, a prescindere dalla ben nota (preliminare) questione sulla natura chiusa o aperta della individuazione costituzionale degli enti territoriali, appare preferibile, allo stato, ricomprendere le Comunità montane nella categoria di enti che, con varie denominazioni dottrinali, vengono qualificati come quasi territoriali o riflessi o secondari, in quanto proiezioni di enti territoriali primari (meno utile appare in tal senso l'interpretazione della circolare Ministro interno, che vorrebbe ricondurre le comunità in una non meglio definita posizione intermedia tra gli enti territoriali minori e gli enti strumentali della regione).

Una questione del tutto particolare e diversa, per concludere su questo punto della natura giuridica delle comunità, è infine quella legata alla possibile connessione tra comunità montane e unioni di comuni, laddove prevale, con tutta evidenza, una peculiare connotazione associativa transitoria degli enti di vallata, in vista della loro eventuale trasformazione entro un decennio in enti territoriali a pieno titolo, come nuovi comuni (montani), verosimilmente da ricomprendere poi in più vaste Comunità montane.

b) La ridefinizione territoriale — Tre profili innovativi assumono specifica rilevanza in ordine ai criteri di delimitazione territoriale delle comunità nel contesto dei territori montani, ai quali la riforma dedica ampia attenzione soprattutto all'art. 28.

In primo luogo, allo scopo evidente di frenare il processo di progressiva dilatazione dei territori classificati montani (che di massima devono essere poi ricompresi in comunità montane), si è provveduto ad abrogare esplicitamente le norme della legge 991/52 (in parte sostituite dalla legge 657/57), che finora hanno consentito alla Commissione censuaria centrale del Ministero delle finanze di dar corso annualmente a nuovi riconoscimenti di comuni totalmente o parzialmente montani (l'ultima classifica in assoluto è pertanto quella disposta con delibera della predetta commissione n. 3665 del 29 marzo 1990). Ciò non significa, peraltro, che venga meno la rilevanza giuridica della classificazione già in atto dei territori montani, visto che tra l'altro viene ribadita espressamente dalla stessa legge 142 la applicabilità ai territori montani di comuni parzialmente montani eventualmente non ricadenti in comunità montane dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla CEE o da leggi statali e regionali.

In secondo luogo, vengono stabiliti, in ordine alle determinazioni spettanti ai legislatori regionali per la delimitazione territoriale delle comunità, alcuni criteri e vincoli del tutto nuovi volti, sia a ridurre il rischio, anzi l'attuale realtà, di zonizzazioni o troppo ridotte o eccessivamente ampie (v. l'esclusione di norma di comunità con meno di 5.000 abitanti e l'impossibilità di ricomprendervi comuni sopra i 40.000 abitanti), sia a rafforzare l'omogeneità geografica e socio-economica delle comunità (v. la possibile esclusione di comuni parzialmente montani che possono pregiudicare tale omogeneità o la possibile inclusione di comuni confinanti, sub 20.000 abitanti, che siano parte integrate del sistema comunitario), sia infine a circoscrivere l'azione delle comunità a zone effettivamente di carattere montano (con l'obbligatoria esclusione dei comuni medio-grandi ed anche dei comuni parzialmente montani con popolazione residente nel territorio montano inferiore al 15% della popolazione complessiva).

In terzo luogo, si introduce per la prima volta in modo organico un elemento formale di differenziazione interna della montagna legale in fasce altimetriche (da determinare sulla base di numerosi parametri stabiliti dall'u.c. dell'art. 28), con potenziali effetti positivi non solo per la graduazione degli interventi specifici riservati alla montagna, ma anche ai fini del possibile adeguamento della legislazione alla diversa realtà dei territori montani considerati.

c) Le funzioni — Anche se la formulazione dell'art. 29 non è sempre di trasparente lettura, in particolare nel secondo comma, con riguardo alle modalità di determinazione delle funzioni comunali da esercitare in forma associata da parte della comunità montana, sembra comunque di poter ricavare dal complesso delle previsioni dell'art. 29 interpretato nel contesto dei principi della legge 142 sulle varie categorie di funzioni degli enti autonomi, soprattutto un duplice ordine di chiarificazioni rispetto a taluni dubbi sorti dopo l'entrata in vigore della legge 1102 circa il ti-

po di compiti attribuiti alla comunità e circa il titolo di esercizio degli stessi.

Per quanto riguarda il primo profilo, risulta ora del tutto acclarato che le funzioni non sono solo di carattere programmatorio (adozione di piani pluriennali di sviluppo, contenenti anche indicazioni urbanistiche per la formazione del piano territoriale di coordinamento), ma possono riguardare egualmente e largamente l'amministrazione operativa, sia nel campo degli interventi speciali per la montagna che, più in generale, in tutti i settori in cui il legislatore (statale e regionale) ha ritenuto o riterrà di investire le comunità. In ordine poi all'altro aspetto, si possono distinguere le funzioni in tre categorie: proprie, delegate e libere. Le prime sono quelle già attribuite o attribuibili dalla legge (specie regionale) a pieno titolo alle comunità, di cui concorrono in modo determinante a caratterizzare la ragion d'essere e la fisionomia istituzionale, sia sul piano programmatorio che degli interventi operativi e dei servizi. Le seconde si riferiscono ad un'area, potenzialmente assai vasta di funzioni — decisionali, non meramente esecutive o istruttorie — il cui esercizio i soggetti titolari (regione, provincia, comuni) dovrebbero demandare stabilmente alle comunità in base a scelta legislativa regionale o a proprie autonome deliberazioni (si dovrebbe aprire in tal senso una prospettiva di rilevante interesse specie nei rapporti con i comuni e, per certi aspetti, con le province). Infine debbono ritenersi verosimilmente legittime per le comunità montane, in virtù del principio di autonomia, eventuali funzioni liberamente assunte per promuovere la valorizzazione della propria zona, beninteso ove non si tratti di funzioni già attribuite istituzionalmente ad altri soggetti.

d) **Struttura organizzativa** — In questo campo, come già si è accennato, la legge 142 si limita ad aprire delle prospettive, peraltro assai interessanti, prevedendo l'estensione di massima anche alle Comunità montane delle importanti innovazioni previste dall'art. 51 in materia di organizzazione degli uffici e del personale dei comuni e delle province (che, tra l'altro preludono a rilevanti trasformazioni degli apparati burocratici e delle strutture gestionali di servizi, con specifiche responsabilità dirigenziali e valorizzazione delle autonomie tecniche ed amministrative fino alla possibilità di ricorso a dirigenti esterni con contratti a tempo determinato).

Rispetto alla situazione anteriore alla legge di riforma — caratterizzata, per quanto riguarda le Comunità montane, da una scarsa attenzione a tali profili (nella legge 1102) o comunque da norme assai poco raccordate all'ordinamento degli enti locali (nella legge 93/81) — si possono così prefigurare trasformazioni di peso, se non (in molte regioni) una vera e propria rifondazione della concezione strutturale delle comunità, attraverso anche autodeterminazioni statutarie, possibilmente incentivate dal legislatore regionale: ad esempio puntando a qualificare la Comunità montana, nella ripartizione di compiti con il comune, come sede ordinaria o punto di riferimento istituzionale di una serie di strutture tecniche o strumentali già esistenti (v. APT, consorzi forestali, uffici di pianificazione del territorio, ecc.) o da costituire *ex novo* (v. il difensore civico, che sarebbe verosimilmente inopportuno costituire in ogni piccolo comune montano).

e) **Rapporti con gli altri enti** — Anche questo è un capitolo in cui le potenziali trasformazioni, in base alle pur scarne previsioni della legge 142, dovrebbero risultare assai rilevanti, sia sul versante dei rapporti diretti con la regione (per una serie di profili organizzativi, funzionali, finanziari) e con lo stato (sul piano finanziario e di taluni aspetti di controllo sugli organi), sia sul versante delle relazioni, procedimentali e strutturali, con gli altri enti locali, territoriali e funzionali. Circoscrivendo l'attenzione in questa seconda direzione, è appena il caso di sottolineare che si apre necessariamente una fase del tutto nuova di rapporti con la provincia, anzitutto sul piano programmatorio, visto l'inserimento organico del piano di sviluppo comunitario nel circuito della programmazione socio-economica e territoriale spettante alla provincia, alla quale spetta non a caso l'approvazione del piano in questione e dei suoi aggiornamenti. Dovrebbe parimenti rafforzarsi, specie se la regione orienterà in tal senso la manovra delle deleghe ai comuni e del riordino organizzativo di tali enti locali di base, il sistema di relazioni tra Comunità montana e comuni in essa ricompresi, sia ai fini di uno stabile esercizio associato di funzioni o servizi comunali (di tutti i comuni della zona), sia comunque in rapporto a funzioni delegate da singoli comuni alla comunità. Infine, potrebbe risultare verosimilmente in larga misura modificata specie se si darà luogo (col sostegno delle regioni) a talune delle innovazioni organizzative più sopra accennate, la *ratio* dei rapporti tra Comunità montane ed enti funzionali locali, finora sostanzialmente del tutto slegati dall'ente comunitario, essendo rimaste pressoché sulla carta le indicazioni (invero assai generiche) in proposito dell'art. 4 della legge 1102.

La attuazione dei principi riformatori

In conclusione della schematica disamina che si è condotta, non si può non aggiungere qualche brevissima considerazione sul necessario processo di adeguamento ai nuovi principi della disciplina normativa finora vigente per le Comunità montane. Di tale processo — la cui durata è in larga parte indeterminata e non facilmente determinabile (vi è solo il termine di 1 anno, *ex* art. 61 II, per decidere, ma non per realizzare, il riordino territoriale delle comunità — dovrebbero risultare congiuntamente protagonisti soprattutto due soggetti, la regione e la Comunità montana. Alla regione spettano, infatti, a riconferma della sostanziale regionalizzazione della « *materia* », come già era avvenuto con la legge 1102, varie incombenze legislative, che possono essere decisive per rendere effettive le scelte innovative della legge 142: dai riordini (o aggiustamenti) territoriali delle comunità al loro potenziamento funzionale, organizzativo e finanziario, anche attraverso una ridefinizione dei rapporti con gli altri enti locali (e con la stessa regione), ad un adeguamento delle strutture e dei procedimenti di controllo. Ma le stesse comunità debbono diventare necessariamente soggetti attivi di tale (certo non agevole) processo, non solo svolgendo un (legittimo) ruolo propositivo-propulsivo nei confronti della regione, nonché delle province e dei comuni, ai fini delle decisioni che tali soggetti debbono o possono adottare nell'interesse (anche) delle comunità, bensì utilizzando anche lo strumento dello statuto, che può consentire — tanto più tenendo conto che è ora sottoposto al solo vaglio di legittimità, e non più all'approvazione regionale, e che, d'altra parte, deve ritenersi applicabile, per quanto possibile, ciò che l'art. 4 della legge 142 riserva all'autonomia statutaria locale — spazi non trascurabili di innovazione organizzativa ed operativa.

Non si deve poi naturalmente sottacere che, in siffatta prospettiva di modificazioni, talora assai incisive, dell'ordinamento delle Comunità montane può giocare ancora un ruolo significativo lo stesso legislatore statale, specie attraverso un aggiornamento organico della legislazione di sostegno sostanziale alla montagna, che è tuttora ancorata, nei suoi tratti principali, alla legge n. 991/52. ■

PIANO FORESTALE NAZIONALE

Le proposte di aggiornamento presentate dall'Associazione Nazionale delle Aziende Regionali delle Foreste, dalla Federazione Nazionale dei Consorzi Forestali e delle Aziende Speciali e dall'UNCEM

L'Associazione Nazionale delle Aziende Regionali delle Foreste (ANARF), la Federazione Nazionale dei Consorzi Forestali e delle Aziende Speciali e l'UNCEM hanno recentemente definito un accordo di programma su temi di particolare rilevanza in vista dell'aggiornamento del Piano Forestale Nazionale, giunto ormai alla propria scadenza applicativa.

I punti fondamentali del documento, riprodotto integralmente di seguito, riguardano la necessità che tutte le Regioni adottino, nell'ambito della propria autonomia istituzionale, programmi forestali regionali in coerenza con le linee programmatiche stabilite dallo Stato.

È unanime la rivendicazione di un adeguamento delle risorse finanziarie destinate al comparto forestale, ora tanto esigue da rendere inefficaci le azioni programmate, per la cui attuazione il prossimo Piano Forestale dovrebbe prevedere la validità temporale di un decennio.

Il documento pone in particolare evidenza la funzione economica connessa alla risorsa *« bosco »*, i cui effetti diretti ed indiretti hanno una ricaduta positiva nell'economia dei territori montani con evidenti riflessi sul piano dell'occupazione giovanile e di un più armonico sviluppo delle imprenditorialità esistenti anche nelle zone montane del Paese.

Tra gli obiettivi fondamentali da raggiungere sono da ricordare la necessità di un servizio efficiente e continuo di gestione e manutenzione del patrimonio forestale ed interventi che tengano conto delle caratteristiche dei terreni in modo da garantire una integrazione corretta tra il tessuto economico e produttivo dell'area montana e delle aree di pianura.

Nella parte finale del documento si delinea infine il ruolo delle Comunità montane, dei Consorzi Forestali e delle Cooperative, che possono realizzare interventi di forestazione, di bonifica montana, di difesa del suolo e dell'ambiente, nonché di stimolo delle produttività locali.



Una delle attrattive del Gargano: la Foresta Umbra

In particolare viene indicato quale ruolo possano svolgere le Comunità montane, le quali rappresentano il livello istituzionale più appropriato per favorire un reale sviluppo del comparto agro-forestale e di quello turistico nelle aree montane.

IL TESTO DEL DOCUMENTO

1. Premessa

In prossimità della scadenza temporale del Piano Forestale Nazionale approvato dal CIPE il 2 dicembre 1987 nel quadro della legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura — quinquennio 1986/1990 — (legge 08/11/1986 n. 752), e nella concomitanza dei lavori dell'apposito Comitato di Consulenza per l'analisi dei problemi economici, sociali ed istituzionali riguardanti i territori di montagna e le loro popolazioni, l'Associazione Nazionale delle Aziende Regionali delle Foreste, la Federazione Nazionale dei Consorzi Forestali e delle Aziende Speciali e l'UNCEM ritengono necessario individuare alcuni principi fondamentali intorno ai quali articolare una posizione comune che possa costituire un valido contributo nella definizione delle linee programmatiche della politica nazionale di settore con particolare riferimento al prossimo P.F.N., seguendo le indicazioni della Comunità Economica Europea in tema di politica forestale, ma nel rispetto delle specifiche condizioni italiane.

Questo primo momento di confornto e di definizione di un accordo di programma tra i livelli associativi sopra indicati, assume una particolare rilevanza se si considera l'ampia rap-

presentatività degli Enti in oggetto rispetto al complesso del patrimonio forestale in ragione del ruolo di traino e di supporto che possono svolgere per l'assistenza tecnica, per l'impiego di tecnologie avanzate, anche nei riguardi dei beni di proprietà privata.

Si ricorda infatti che, in forma analoga, anche se con una più ampia presenza delle varie realtà associative operanti nel comparto legno, si è similmente proceduto, a suo tempo, nella fase preparatoria di consultazione relativa all'approvazione del primo P.F.N.

Viene riconfermata una valutazione sostanzialmente positiva del metodo elaborativo che ha portato alla stesura dell'attuale P.F.N., alla quale hanno in varia misura contribuito gli Enti preposti allo sviluppo del sistema forestale italiano ed è generale auspicio che anche questa prossima fase di aggiornamento veda la più ampia partecipazione delle realtà istituzionalmente interessate alla gestione del nostro patrimonio boschivo.



2. La risorsa bosco

Al riguardo non può essere sottovalutata la risorsa *« bosco »* anche nei molteplici aspetti connessi alla funzione ambientale, ai fini commerciali (prodotti legnosi e non legnosi), nonché alla erogazione di servizi, come bene che produce reddito effettivo e potenziale, i cui risultati diretti ed indiretti hanno una ricaduta positiva nella economia dei territori interessati e in quelli limitrofi.

Il Piano non può ad esempio trascurare l'incremento di legno e le utilizzazioni forestali.

Nemmeno può essere trascurata l'opportunità di valorizzare l'arboricoltura da legno e di sollecitare l'erogazione di incentivi adeguati ai proprietari.

La durata temporale dello strumento programmatorio deve essere tuttavia adeguata ai ritmi naturali ed ecologici che il bene forestale vuole salvaguardare, proteggere, mantenere e pertanto è opportuno indicare in almeno dieci anni la durata del prossimo P.F.N. con il conseguente adeguamento dei relativi impegni finanziari.

Lo stesso concetto di cura, manutenzione e sviluppo del bosco deve essere collegato ad una efficiente imprenditorialità, affinché le strutture e le dimensioni organizzative siano adeguate ai criteri delle moderne imprese, operanti in un ambito territoriale funzionalmente collegato alla presenza della risorsa forestale e che sappia trovare un giusto equilibrio tra le problematiche economico-produttive e la valenza di protezione ambientale e di interesse socio-economico che il bosco esprime.

In tal modo è possibile dare risposte adeguate ai molteplici interessi presenti sul territorio ed utilizzare a pieno le potenzialità pubbliche e private cointeressate nella fase programmatica e gestionale.

3. Le strutture di gestione, gli obiettivi e le azioni

Si pone il problema di individuare in modo prioritario quale struttura sia destinataria delle risorse finanziarie, ponendosi essa stessa come elemento di regolazione gestionale del patrimonio forestale.

La deliberazione CIPE del maggio 1989 giustamente accorda priorità alle azioni realizzate da proprietari pubblici e privati riuniti in Consorzi Forestali di gestione e su questa indicazione è necessario che il documento di aggiornamento del P.F.N. definisca un modello di riferimento che tenga conto degli effetti normativi, programmatori, gestionali e tecnici, sulla base dei quali si provveda a:

- individuare delle unità di gestione di sufficiente ampiezza nelle quali si possano superare i limiti della patologia fondiaria (particolarmente intensa nel settore della proprietà privata) assicurando un servizio efficiente e continuo di gestione e manutenzione del patrimonio forestale;
- promuovere strutture di gestione forestale dotate di adeguate capacità imprenditoriali e di mezzi tecnici, per la tutela, gestione e sviluppo delle risorse forestali;
- predisporre *« progetti di area »* che tengano conto della vocazione dei terreni in modo da realizzare — per il tramite delle strutture di gestione — interventi appropriati in un rapporto corretto di integrazione tra il tessuto economico e produttivo dell'area montana e delle aree di pianura.

L'obiettivo è, infatti, di conseguire uno sviluppo che sia sempre più il risultato della corretta integrazione e organizzazione dei nuovi fattori economici che emergono dal dinamismo imprenditoriale, che è presente anche nelle zone montane del Paese, il quale chiede di essere adeguatamente appoggiato e sostenuto, anche e soprattutto mediante l'offerta di servizi avanzati all'impresa e alle collettività locali, motivate così a mantenere la loro preziosa presenza anche nei territori a reddito marginale.

Si intende parlare di servizi che siano in grado di ricercare e offrire relazioni, rapporti e possibilità di integrazione tra più imprese private, ovvero tra imprese private ed Enti pubblici che non solo sollecitano e suscitano energie e favoriscono l'investimento nelle zone montane e collinari da parte di imprenditori locali, ma studiano anche *« progetti d'area »* ed individuano rapporti strategici di integrazione tra singoli progetti, proponendo e ricercando nuovi equilibri tra economia e territorio nel rispetto dell'ambiente.

4. Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome. I piani forestali regionali

Le Regioni e le Province Autonome sono chiamate dal P.F.N. a svolgere il ruolo istituzionale di promozione delle azioni in esso previste, sia direttamente con le proprie strutture — uffici e Servizi Forestali, Aziende Regionali delle Foreste — sia indirettamente, per mezzo degli enti dalle stesse Regioni delegati o per mezzo di strutture riconosciute idonee allo scopo.

Si evidenzia l'esigenza che attraverso il P.F.N. siano rese disponibili, da parte dello Stato, adeguate risorse finanziarie anche a destinazione rigidamente vincolata, per sostenere ognuna delle azioni sopra indicate.

Si deve constatare che permangono gravi asimmetrie tra le Regioni nonostante alcuni elementi correttivi inseriti nella deliberazione CIPE del 2/5/1989, il cui allegato E) prevede la ripartizione delle somme destinate alle Regioni e alle Provincie Autonome con una contestuale destinazione finalizzata delle risorse quali la cura, manutenzione e in sviluppo dei boschi, il miglioramento gestionale ed il verde urbano.

In particolare per quest'ultima finalità è opportuno rilevare che la recente normativa sull'ordinamento delle autonomie locali istituisce le aree metropolitane ed affida loro significative funzioni di pianificazione territoriale e di tutela dell'ambiente, che non possono essere disgiunte dalla estensione e valorizzazione del patrimonio forestale pubblico e privato.

In particolare si vuole richiamare la necessità che tutte le Regioni adottino i propri Piani Forestali, in coerenza con le linee programmatiche stabilite dallo Stato, per un comune ed omogeneo sforzo di miglioramento e di programmatico intervento.

Strumenti essenziali per raggiungere tali obiettivi sono la Carta Forestale, i Piani Economici e la realizzazione dell'Osservatorio del Legno e del Sistema Forestale Regionale.

In particolare è opportuno evidenziare nel settore della vivaistica il grosso contributo delle Regioni, attuato per mezzo dei propri vivai e di quelli delle Aziende Regionali delle Foreste, mirato al potenziamento del materiale di moltiplicazione delle specie forestali, alla valorizzazione delle essenze autoctone di particolare rilevanza storico-ambientale e territoriale.

Parimenti, nel campo della qualificazione professionale (settore, questo, determinante per il raggiungimento e la migliore attuazione degli scopi individuati dal P.F.N.), le Regioni provvedono alla qualificazione per gli operatori forestali, concorrendo così al riequilibrio del sempre più preoccupante fenomeno dell'abbandono delle zone marginali, causato soprattutto dalla disoccupazione e dalla limitatezza dei redditi prodotti dalla montagna, alla specializzazione rivolta ad esperti forestali, a corsi per operatori del verde, tenendo conto che la manutenzione del territorio dei parchi e dei giardini delle maggiori città e delle aree metropolitane può essere affidata, prioritariamente, solo a personale forestale idoneo e preparato, come già avviene in qualche realtà.

Inoltre alle Regioni compete l'organizzazione di corsi per addetti alle seconde lavorazioni, e di corsi di aggiornamento propedeutici, di qualficazione, per trattoristi, falegnami, responsabili di cantieri.

5. Il ruolo delle Comunità montane

Il processo di crescita negli ambiti territoriali collinari e montani, si può realizzare tramite la funzione progettuale e di supporto operativo delle *Comunità montane, intese come « Enti locali per lo sviluppo della montagna »* anche per la gestione dei servizi pubblici di rango sovraccomunale.

Per queste Comunità montane occorrerà individuare la più appropriata scala territoriale, nell'ambito del bacino idrografico, cui devono essere delegate o sub-delegate dalla Regione, dalle Province e dai Comuni le funzioni amministrative connesse all'attuazione di interventi speciali, di forestazione, di bonifica montana, di difesa del suolo e dell'ambiente, di stimolo delle produttività locali, specifici delle zone collinari e montane.

Le Comunità montane possono quindi rappresentare l'Ente ed il livello istituzionale più appropriato per ricoprire un ruolo e svolgere le funzioni indispensabili per offrire anche a queste aree opportunità e servizi comparabili a quelli garantiti nelle zone di pianura.

6. Il ruolo dei Consorzi forestali

Si individua nei Consorzi di gestione forestale, comunque denominati od istituiti, in quanto espressione rappresentativa delle Comunità locali, la struttura organizzativa caratterizzata da professionalità e capacità imprenditoriale idonea a:
- coinvolgere la proprietà boschiva pubblica, frazionale, privata e collettiva in azioni multiple di tutela, ricerca e sviluppo delle risorse ambientali e forestali intese come patrimonio sociale;
- stabilizzare una manodopera qualificata per le diverse e complesse attività forestali, valorizzando le multifunzionalità della foresta, ottimizzandone la gestione;
- ricercare la complementarietà tra attività agricole e attività forestali, tenendo conto della diversificazione delle aree rurali;
- erogare servizi ambientali e di attività dimostrative, tecniche e gestionali nelle aree di propria competenza;
- proteggere il patrimonio boschivo in particolare contro gli incendi e le avversità naturali.

7. Ricerca scientifica e divulgazione

Appare superfluo, ma non del tutto, richiamare l'attenzione sui gravi ritardi che affliggono la conoscenza scientifica in campo biologico, pedologico, fitopatologico, storico, tecnologico, meteorologico così come sulla inderogabile esigenza di riorganizzazione di tutto il settore della ricerca, che vede operare, in modo disorganico e disarticolato, le Università, gli Istituti Sperimentali del Ministero Agricoltura e Foreste, il C.N.R. e le Regioni.

Si propone invece un coordinamento indispensabile del settore evitando le duplicazioni e i compartimenti stagni, delineando le competenze ben determinate per ciascuno di questi Enti ed organismi, fissando pochi ma fondamentali obiettivi per ciascuno di essi.

8. Le risorse finanziarie

È generalmente condivisa la

preoccupazione sulla esiguità delle risorse finanziarie destinate al comparto forestale che rendono di fatto inefficaci le azioni programmate; né può essere tralasciata l'osservazione circa la limitatezza degli stanziamenti per il settore, aggravata ulteriormente dal mancato cofinanziamento dei flussi provenienti dai regolamenti CEE ad opera dello Stato membro.

Tutto ciò comporta, evidentemente, un ulteriore aggravio per le Regioni costrette ad attingere ai fondi propri se vogliono beneficiare di quelli CEE.

È necessario uno sforzo congiunto per dotare il P.F.N. di mezzi più realistici, correlati alle oggettive esigenze, ipotizzabili in almeno 600 miliardi per ogni anno di validità del Piano.

Se fosse possibile superare l'emozione protezionistica ed uscire da una falsa contrapposizione tra le funzioni produttiva e protettiva che il soprassuolo forestale svolge, un grande passo in avanti potrebbe essere compiuto per valutare in forma integrata il complesso delle risorse finanziarie che da Dicasteri diversi sono destinati al medesimo obiettivo e che pertanto, come tali, devono essere coerentemente e unitariamente gestite, finalizzandole soprattutto all'arricchimento del patrimonio forestale, al suo miglioramento e alla sua tutela. Potranno così essere affrontate con maggiore concretezza le « *patologie* » che affliggono e minacciano il patrimonio boscato, gli incendi, gli attacchi degli insetti defogliatori e le avversità antropiche consentendo alle Regioni di meglio svolgere le competenze del settore a suo tempo trasferite dallo Stato.

Al comparto forestale, e a prescindere dal P.F.N., deve essere riconosciuta, comunque, una funzione prioritaria per la valenza di salvaguardia ambientale e per il ruolo economico e produttivo che può svolgere anche con una giusta applicazione del concetto di manutenzione, per l'attuazione di programmi coordinati e finalizzati allo sviluppo socio-economico del territorio.

Ma per intervenire efficacemente, le Regioni devono poter fare assegnamento su adeguati mezzi finanziari finalizzati alla « forestazione » nel senso più ampio della parola, attribuiti con le normali e annuali assegnazioni dei fondi comuni statali.

A questi devono necessariamente essere aggiunti quelli del P.F.N., per le azioni e gli obiettivi indicati dallo stesso e previsti nei singoli Piani Regionali.

Attilio Salsotto

GESTIONE CORRETTA DEI BOSCHI PER UNA RAZIONALE CONSERVAZIONE DELL'AMBIENTE MONTANO

Logica operativa incompleta

La politica comunitaria e nazionale dispone di alcuni documenti operativi che potrebbero costituire fertili occasioni di lavoro nel settore forestale. Anche l'ordine cronologico di presentazione degli elaborati ha seguito un filo logico conduttore. L'avvio può essere individuato nella pubblicazione dell'Inventario Forestale Nazionale (IFNI) che ha richiesto alcuni anni di lavoro e che ha dimostrato l'efficienza del Corpo Forestale dello Stato nelle attività istituzionali sulle quali anche la stampa, in passato, non è stata avara di critiche. L'inventario forestale è stato un elemento di informazione importante e lo sarà ancora in avvenire perché, a differenza di quanto era noto precedentemente, ha non solo reso possibile una più esatta individuazione dei boschi italiani, ma ha fornito a tutti gli operatori una precisa rappresentazione geometrica di una ideale rete quadrata nella quale i punti (a bosco) nodali del reticolato, sono stati materializzati con picchetti metallici. Questi punti (fissi ed inventariati), potranno essere utilizzati in avvenire per le necessarie operazioni di aggiornamento dell'inventario e potranno trovare utile impiego anche per altre indagini territoriali, se ovviamente i preposti agli incarichi saranno messi a conoscenza della loro esistenza.



Nel fitto di un bosco piemontese

L'Inventario Forestale Nazionale ha chiaramente rappresentato una realtà forestale nuova, più precisa e più completa di quella prima conosciuta, perché le pur ottime pubblicazioni dell'ISTAT, che hanno il pregio di fornire un flusso continuo di dati, sono da una parte un po' troppo influenzate da osservazioni di carattere soggettivo e sono più rivolte a finalità statistico-economiche, che non selvicolturali. Gli elementi di informazione più interessanti (sintetizzati dalla nota espressione: l'Italia è un paese ricco di boschi poveri), si possono inquadrare in due capitoli: il primo riguarda l'entità plano-volumetrica del bosco, la sua ripartizione su base patrimoniale, i valori della produzione teorica. Il secondo definisce la realtà economica, i punti di debo-

lezza, le anomalie strutturali ed assestamentali del sistema.

La conoscenza di questi elementi ha reso possibile l'articolazione del Piano Forestale Nazionale che è stato ufficializzato con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 16 del 7/3/1988.

Il piano, partendo da un obiettivo guida fondamentale, individua vari obiettivi specifici che riguardano i rapporti fra altri settori agonistici: foreste e territorio, foreste e industria, foreste ed economia, foreste e ricerca. Gli obiettivi sono perseguibili mediante azioni coordinate per il conseguimento delle finalità. Tutto sembra quindi esattamente predisposto in termini di razionalità operativa, perché il Piano ha rappresentato anche il primo fondamentale momento di quella azione di indirizzo e di coordinamento (troppo spesso dimenticata sia da parte di chi dovrebbe predisporla, sia da parte di chi dovrebbe adottarla), svolta dallo Stato verso le Regioni, in materia forestale.

Dal punto di vista strettamente tecnico, il piano ovviamente non poteva scendere a particolari dettagli illustrativi che del resto la teoria e l'esperienza in materia hanno già chiaramente definito. Nell'ambito degli indirizzi operativi sarebbero chiare le linee direttrici. La ideologia selvicolturale moderna fa specifico riferimento, secondo le Scuole più accreditate, ai fondamentali principi della selvicoltura naturalistica. Nel caso delle fustaie (ora chiaramente individuate nella composizione) si tende a conseguire parametri assestamentali che assicurino la conservazione genetica delle specie coltivate con forme di rinnovazione spontanea e che avvicinino i popolamenti a modelli di normalità strutturali e biovolumetriche. Nel caso dei cedui (ora identificati nella dislocazione) si considera positivo l'aumento generale delle biomasse (cedui invecchiati) per i favorevoli riflessi che il parametro consente sulla produttività dell'intero sistema, indipendentemente dal tipo di servizio richiesto al capitale bosco.

Anche a livello Comunitario i più recenti provvedimenti tendono a considerare il settore forestale non un semplice strumento da utilizzare per correggere le anomalie che si sono determinate nel settore agricolo per le produzioni eccedentarie.

Si va cioè delineando una più precisa valutazione dei servizi potenzialmente resi dal bosco di interesse collettivo e del requisito di essenzialità del bosco per ottenere il miglioramento generale dell'ambiente e quindi anche dello stesso comparto



più propriamente agricolo.

Ne sono testimonianza alcuni Regolamenti relativi ai cosiddetti Piani Integrati Mediterranei (PIM) e soprattutto la Comunicazione (Com. 1988) della Commissione che ha per titolo: Strategia ed azione della Comunità nel settore forestale.

Il programma di azione delineato per il periodo 1989-1992, ha per obiettivo lo sviluppo e la valorizzazione della foresta nelle zone agricole, da conseguire con una pianificazione di interventi di sostegno alle imprese di gestione e di tutto un complesso articolato di servizi che però non sono esclusivi del settore agricolo.

Il Piano forestale Nazionale ed i Regolamenti Comunitari sono anche documenti di pianificazione economica, perché sono serviti per l'articolazione di un corpus legislativo di natura finanziaria per l'impegno di capitoli di spesa specifica, largita secondo i normali canali: CEE, Stato-Regioni.

Dalle premesse sembrerebbero definiti tutti gli strumenti occorrenti per realizzare una corretta gestione forestale.

Invece purtroppo il meccanismo è ancora alquanto difettoso. Bisogna infatti tener presente che i servizi richiesti al « *sistema forestale* », implicano non solo l'impiego di capitali che interessano anche settori esterni alla foresta, ma anche nuove professionalità che integrino quelle tradizionali più proprie di una cultura economica del bosco, e meno sensibile a quella ambientalistica generale.

Bisogna inoltre ben valutare che sono aumentati considerevolmente di numero i soggetti economici e sociali interessati e si sono molto diversificate le istituzioni pubbliche direttamente competenti e responsabili della gestione del patrimonio forestale, anche nelle zone non vincolate.

Con il DPR n. 616/77 le competenze in materia sono state trasferite dallo Stato alle Regioni. Ma nell'ampio panorama amministrativo nazionale, ben poche Regioni hanno provveduto a formulare specifiche leggi forestali per valorizzare nel modo migliore i beni ed i servizi resi dal capitale bosco, soprattutto valutando adeguatamente quella ricaduta economica indiretta del reddito, non certo individuabile nella legge del '23.

Nelle migliori delle ipotesi sono state semplicemente aggiornate alcune tariffe delle Prescrizioni di Massima o sono stati compilati programmi e studi teorici o revisionati alcuni Piani di assestamento scaduti. La preoccupazione riscontrata più frequentemente, del legislatore regionale, è stata l'imposizione di norme vincolistiche in negativo (forse anche perché più facile) contemplanti doveri di fare ed obblighi di non fare.

Anche l'impiego del CFS risente della anomala situazione. Lo Stato pare disinteressarsi del problema: le convenzioni si sono dimostrate di dubbia utilità, le Regioni hanno spesso adottato provvedimenti scoordinati e troppo diversificati per una azione coerente e ottimale sul piano operativo.

Di fronte a questa incertezza decisionale degli uomini, non bisogna poi stupirsi se i boschi, per non essere correttamente gestiti, si ammalano o bruciano o assolvono in modo carente la loro esclusiva funzione di offrire loro peculiari servizi alla società moderna.

Franco Napoli

TRASPORTO ALUNNI: IMPLICAZIONI FISCALI PER I COMUNI

È stata prontissima la risposta che il Ministero Finanze ha dato alle novità introdotte dall'art. 3 comma 5 del DL 1/3/90 n. 40 a proposito dell'IVA sul trasporto alunni.

Come segnala il nostro articolo pubblicato sul n. 5 della Rivista, il legislatore fiscale con la citata norma ha ritenuto meritevole di esenzione da IVA il servizio di trasporto urbano anche se eseguito in dipendenza di contratti non stipulati col viaggiatore, come nel caso tipico del trasporto alunni. Questo riconoscimento di esenzione comportava l'addossamento al Vettore dell'IVA che prima gravava sul Comune, infatti le fatture esenti IVA emesse dall'autotrasportatore impedivano allo stesso il ricupero del tributo sui propri acquisti.

Il DL 27/4/90 che ha reiterato il già citato DL 40/90, ormai decaduto, ha innovato le norme di esenzione, ma il Ministero in soli 25 giorni ha diramato la Circolare 32 del 22/5/90 che ha posto di fatto nel nulla la norma di legge riportando l'IVA a carico delle Casse Comunali con sollievo per i Vettori.

Il ministeriale provvedimento, che lascia perplessi sul piano del merito, suscita anche dubbi sul piano della legittimità. Infatti, il Ministero, con la circolare 32 ha radicalmente cambiato il proprio orientamento contraddicendo quanto aveva sostenuto in materia di trasporto alunni con RM 500935 del 14/2/75. Il trasporto alunni — aveva detto con tale risoluzione il Ministero — *« può considerarsi trasporto pubblico urbano di persona... purché all'atto di concessione o da apposito atto di riconoscimento del Comune risulti trattarsi di autoservizio pubblico »*. Conferendo perciò al Comune la competenze a riconoscere il carattere pubblico del servizio.

La circolare 32, precisa invece che il trasporto alunni è da assoggettare all'IVA 19% perché *« non può configurarsi come trasporto pubblico »*.

Il cambiamento di orientamento operato dal Ministero non può andare esente da censura, in primo luogo, perché si basa sul presupposto errato che la sentenza della Corte di Cassazione n. 2387/88 a cui fa riferimento abbia definito le caratteristiche che il trasporto deve possedere per essere classificato pubblico, mentre tale sentenza (qui riportata unitamente alla Circ. 32), definisce altra fattispecie e, in secondo luogo, perché il nuovo provvedimento non ha esplicitamente revocato la Risoluzione 1975 con la quale è in diametrale opposizione e perciò deve subire la conseguenza sancita dal principio generale espresso dall'art. 303 del T.U. 4/2/15 n. 148, secondo il quale le revoche tacite *« si hanno come non avvenute »*.

Questa mancata esplicita revoca della precedente disposizione favorisce inoltre un altro comportamento omissivo del Ministero che può, infatti, evitare di occuparsi dei problemi che la modifica di orientamento crea ai Comuni, i quali per il presente e per il passato diventano evasori di IVA almeno per il servizio alunni da loro reso direttamente, aprendo così un nuovo dilemma nella tormentata vicenda fiscale di questi Enti: dire no a quello che non sembra legittimo e non applicare la circolare oppure pagare il 19% per il presente e per il passato, approfittando della Sanatoria ancora aperta?

Sentenza Cassazione - Sez. I - n. 2387/1988

135. L'art. 10, comma 1, n. 9 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 istitutivo dell'imposta sul valore aggiunto, nel testo in vigore prima della riformulazione di cui al D.P.R. 29 gennaio 1979 n. 24, il quale esenta dall'imposta le prestazioni di trasporto pubblico urbano di persone (includendo gli autoservizi contemplati dall'art. 30, comma 3, del decreto del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile dell'8 ottobre 1955), non è invocabile con riguardo ad una sciovia, la quale si sviluppi al di fuori dell'abitato collegando quote di montagna (ancorché all'interno dei confini dello stesso comune), atteso che tale impianto, pur essendo qualificabile come trasporto pubblico di persone, in quanto a disposizione di chiunque intenda avvalersene, manca dei connotati del trasporto urbano, presenti esclusivamente nei mezzi di comunicazione a servizio dei centri abitati.

— Cass., Sez. I, n. 2387/1988, Amministrazione finanze e Società Ghiacciai del Lys, *Giust. civ. Mass.* 1988, fasc. 3; *Rass. trib.* 1988, II, 459; *Giust. civ.* 1988, I, 2313; *Rass. imp.* 1988, 867; *Comm. trib. centr.* 1988, II, 922.

Circolare 32 Ministero Finanze del 22/5/90 - TRASPORTO ALUNNI

L'art. 10, n. 14, del DPR 26.10.1972, n. 633 e successive modificazioni, prevede l'esenzione dall'IVA per le *« prestazioni di trasporto pubblico urbano di persone effettuate con qualsiasi mezzo »*.

In relazione a tale disposizione si precisa che il trasporto degli alunni, che frequentano le scuole materne, medie, elementari ecc... effettuato, dietro corrispettivo, direttamente dal Comune o tramite imprese esercenti il trasporto è da assoggettare regolarmente al tributo non tornando applicabile la cennata disposizione di favore. Nel trasporto degli alunni, infatti, non può configurarsi un *« trasporto pubblico »* nei sensi richiesti dalla cennata norma di favore, atteso che il trasporto stesso non è diretto a chiunque voglia usufruire come affermato dalla Suprema Corte di Cassazione con sentenza n. 2387/1988 ma solamente a una determinata categoria di persone ben individuate.

INCENDI BOSCHIVI: DISEGNO DI LEGGE DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE

All'inizio di questa estate di fuoco, che ha visto il nostro patrimonio boschivo minacciato e in alcuni casi irreparabilmente compromesso dagli incendi, il ministro dell'Ambiente aveva diramato uno schema di disegno di legge sulla tutela della natura e del territorio dagli incendi boschivi. Il provvedimento era stato inviato ai soggetti interessati: il dipartimento affari giuridici e legislativi, della presidenza del Consiglio, ministeri della Protezione Civile, degli Affari Regionali, dell'Agricoltura e del Tesoro, che in questi giorni stanno predisponendo le loro osservazioni. Secondo le prime indiscrezioni non mancherebbero rilievi critici nelle competenze. La normativa presentata dal ministro dell'Ambiente, in attuazione delle competenze conferite allo Stato con il DPCM 24 luglio 1977 n. 616, si muoveva dalla necessità di avviare un programma articolato di interventi finalizzati alla prevenzione sistematica del fenomeno e al più funzionale collegamento tra i diversi servizi dell'amministrazione centrale interessati. E questo anche in previsione dell'applicazione organica del regolamento CEE 17-11-86 n. 3329, relativo appunto alla protezione delle foreste della comunità contro gli incendi. Il regolamento prevede tra le misure di prevenzione, l'installazione di strutture di sorveglianza fisse o mobili ed inoltre aiuti all'allestimento di centri di carattere interdisciplinare di raccolta dati e sostegni alla realizzazione di studi analitici di dati raccolti. In sintonia con queste indicazioni lo schema normativo ha individuato tre elementi fondamentali: il monitoraggio ambientale e climatico, le comunicazioni e l'elaborazione delle informazioni. Per quanto riguarda il monitoraggio, è evidente la sua centralità nella prevenzione e nell'avvio di azioni di preallarme. Lo scatenarsi e il propagarsi di un incendio sono influenzati dalle condizioni meteorologiche ambientali locali, come il grado di umidità della vegetazione, del suolo, dell'aria, la temperatura, il grado di siccità legato alle precipitazioni atmosferiche, la velocità e la direzione del vento. Questi parametri devono quindi essere misurati continuamente e confluire in un sistema centralizzato che li raffronti e li incroci. In questa logica si inserisce il problema delle comunicazioni: la dislocazione geografica e l'elevato numero delle aree a rischio di incendio, unitamente all'ubicazione dei centri preposti alla sorveglianza, necessitano di un sistema di comunicazioni sia a livello locale che nazionale, per coordinare il flusso delle informazioni riguardanti la sorveglianza e lo smistamento delle direttive di intervento. È naturalmente indispensabile l'azione di elaborazione delle informazioni per la determinazione delle strategie di prevenzione e di intervento.



Una pista tagliafuoco all'interno di una abetaia nell'arco alpino

Oltre ai parametri fisici si dovranno considerare altri aspetti fondamentali per la determinazione delle strategie di intervento quali il tipo di vegetazione, l'orografia della zona boschiva, la dislocazione del bosco, l'ubicazione dei mezzi di intervento. Proprio l'elaborazione di queste informazioni e dei dati fisici provenienti dalle stazioni di sorveglianza, consentirà la determinazione automatica del livello di pericolo e le modalità ottimali di intervento. In questa logica si muove dunque la normativa che all'articolo 1 prevede l'istituzione di un osservatorio permanente per la difesa del patrimonio naturale dagli incendi, nonché per la disciplina e programmazione delle struttu-

re di prevenzione. La struttura dell'osservatorio dovrebbe essere formulata da esperti designati dalle diverse amministrazioni statali interessate, sotto il coordinamento del ministero dell'Ambiente. I compiti dell'osservatorio sono essenziamente improntati alla ricerca del coordinamento — anche attraverso la promozione dell'attività di tutti gli enti interessati, attraverso l'emanazione di norme tecniche e criteri guida (elaborati sulla base di specifici studi) che faranno assumere carattere di uniformità e di interconnessione ordinaria a tutti gli interventi effettuati in materia. A questo scopo l'osservatorio provvederà alla realizzazione della rete di monitoraggio e di avvistamento e allarme rapido, oltre che di una carta particolareggiata delle zone a rischio e dei punti di rifornimento presso i quali possano attingere i mezzi di intervento.

Al ministero dell'Ambiente, mediante convenzioni con le regioni, spetta il compito di costituire basi operative che, utilizzando aeromobili a ala rotante, svolgano su base territoriale operazioni di ricognizione e rilevamento a scopo preventivo, nonché vere e proprie azioni di spegnimento. A questo scopo si prevede l'inserimento nel comitato tecnico scientifico centrale per la prevenzione, di un rappresentante del ministero dell'Ambiente. A quest'ultimo ministero infatti, sono state riferite dalla finanziaria 1990 le risorse del fondo globale, alla voce « *tutela dei terreni agricoli dagli incendi* », finalizzate agli scopi che il disegno di legge si propone di conseguire e che pertanto sono richiamate nella norma di copertura, che utilizza nella capienza massima prevista dalla legge finanziaria medesima. È proprio questo ruolo centrale attribuito al ministero dell'Ambiente, operativo e di gestione, che sarebbe oggetto di rilievi da parte degli altri soggetti interessati. Il ministero del Tesoro, avrebbe proposto l'attribuzione delle funzioni primarie ai ministeri tradizionalmente preposti. Funzioni che coinvolgono il ministero dell'Agricoltura, che rivendica le sue competenze e quindi la gestione in prima persona dell'osservatorio, anche in un più restrittivo coordinamento con la legge di difesa dei suoli. Il ministero dell'Agricoltura inoltre ricorda di avere già una dotazione di mezzi, in collaborazione con l'esercito.



Zona di rispetto tra bosco e abitato

Il ministero dell'Agricoltura ritiene infine di non dover dar corso all'iter della legge che introducendo una nuova fonte di finanziamento con convenzioni dirette del ministero dell'Ambiente, non garantirebbe il coordinamento e la razionalizzazione degli interventi. Anche il ministro della Protezione Civile non approverebbe l'impostazione dello schema predisposto dal ministero dell'Ambiente, in base alla nuova legge istitutiva del servizio di protezione civile, approvata dalla Camera il 31 luglio (ma rinviata dal Presidente della Repubblica, come riferiamo in un altro articolo), e che assegna un ruolo primario in materia di protezione dalle calamità naturali proprio a questo servizio.

m.ch.

Marcello Ortenzi

LA PREVENZIONE INCENDI NELLA MONTAGNA LAZIALE: IL CASO DEI CIMINI

Volgendo al termine l'Estate, gli enti che si sono occupati di arginare l'incalzare degli incendi, iniziano a trarre i primi risultati dell'attività svolta. Intanto, ancora una volta, abbiamo un'Estate che sembra aver superato la precedente per numero di ettari e per intensità percorsi dal fuoco. Sono ancora vive in noi le immagini, ampiamente mostrate dalla televisione, dei terribili incendi in Toscana. Non tutte le regioni hanno, per fortuna, raggiunto quei limiti disastrosi, ma certamente il fuoco ha percorso migliaia di ettari, favorito, prima di tutto, da una siccità più persistente dello scorso anno con danni ingenti per molte di esse.

Il Lazio è tra le regioni più colpite, ma ha presentato notevoli diversità tra zona e zona: tanto che sarà opportuno procedere ad analisi ulteriori più approfondite, possedendo i dati definitivi, per capire tutte le cause, dirette e indirette, provocanti il fenomeno, per prepararsi adeguatamente alla prossima stagione.

Un elemento che si può già notare, tuttavia, è che in genere, nel territorio dove le Comunità montane, in collaborazione con altri enti ed associazioni, hanno attivato un servizio di prevenzione incendi, utilizzando pienamente i finanziamenti della regione allo scopo concessi: se la quantità di « *fuochi* » è stata elevata, pure, i danni conseguenti non sono stati eccessivi. Questo condurrebbe ad alcune considerazioni immediate:

— I terreni gestiti dalle Comunità montane sono caratterizzati da essenze arboree ad alto fusto, che hanno minor propensione ad accendersi o, comunque, presentano più resistenza al fuoco;

— Queste aree sono, molto spesso, riserve naturali o parchi già istituiti ed organizzati: pertanto appare minore la speranza, per chi agisce con dolo, di poter cambiare destinazione (ad es. a pascolo) utilizzando il fuoco, rispetto alle aree di pianura;

— I sistemi di manutenzione dei boschi, avvistamento fumi e primo intervento sugli incendi, organizzati e diretti dal personale delle Comunità montane sono stati in grado sia di rendere più difficile il cammino delle fiamme, che di spegnerle.

La provincia di Viterbo è una di queste zone che hanno avuto situazioni difformi nei terreni percorsi dal fuoco. Zone di pianura e di costa quali: Blera, Monteromano, Tarquinia, hanno perso centinaia di ettari di boschi, macchia ed impianti da frutto, mentre i Monti Cimini hanno avuto danni assai minori.

La Comunità montana dei Cimini (prov. di Viterbo, 18.000 ha montani, 8 comuni), ha utilizzato sia fondi propri (già impegnati per le cure colturali dei boschi) sia il finanziamento regionale (110 milioni di lire del programma annuale 1990 ai sensi della LR 47/75), per realizzare un sistema di prevenzione incendi sul proprio territorio, risultato piuttosto valido. La base di tutto il complesso è stata la rete di collegamenti radio, stabilita tra: una base operativa posta nel Centro Studi comunitario, in posizione centrale nel territorio di azione, e sette punti di osservazione stabili.

Un'altra trasmittente fissa, per integrazione ed eventuale sostituzione, è stata messa in funzione nella sede istituzionale della Comunità montana, a Ronciglione.

Il personale in sala operativa, potendo raccogliere segnalazioni, sia con la radio che per telefono, aveva la possibilità di chiamare tempestivamente i Vigili del fuoco, o la Forestale, in caso di incendi di livello elevato, dando informazioni, in genere, utili per un intervento risolutivo. Il personale impegnato nella rete di controllo è stato formato da: gruppi di volontari della protezione civile, iscritti nell'apposito albo regionale, forniti sia di materiale proprio che della Comunità montana (trasmittenti mobili, binocoli, ecc.); cooperative di giovani utilizzati sia per il servizio in sala operativa (in funzione 14 ore al giorno) che per interventi di spegnimento di incendi minimi; cooperative di forestali per i lavori in appalto, di pulitura e manutenzione dei boschi e delle scarpate stradali; personale della Comunità montana e della Riserva Naturale del Lago di Vico quali coordinatori, collaboratori e sorveglianti dell'intera compagine che ha agito nell'ambito delle direttive impartite dal Presidente e dalla Giunta dell'Ente montano.

Molta parte dei circa cinquanta incendi avvenuti tra il 2 luglio e il 15



settembre, sono stati spenti da questo stesso complesso di operatori, utilizzando i propri mezzi quali: lance idriche montate su carrelli-botte e trasportate da Land Rovers in dotazione alla Comunità montana e alla Riserva di Vico, estintori, flagelli, pale, ecc. consegnati a squadre e a singoli, così da sollevare i Vigili del fuoco da un impegno frequente nell'area.

Non è stata dimenticata la pubblicizzazione del servizio presso i residenti ed i turisti, attraverso: stampati, manifesti, comunicati, affinché fosse evidente chi si dovesse avvisare in caso di avvistamento d'incendi.

I fondi per il 1990 sono stati inferiori a quelli dell'anno precedente e distribuiti con criteri che, probabilmente hanno bisogno di essere rivisti. La comunità montana, per poter allestire un servizio soddisfacente, in grado di incidere sulle cause del fenomeno sia di ordine strutturale che comportamentale, ha dovuto incrementare le risorse finanziarie regionali con una rete di fondi propri altrimenti destinabili a programmi per l'agricoltura e l'ambiente, di tipo diverso.

Con fondi ulteriori, si sarebbero potute allestire squadre più consistenti e dotate di professionalità ed equipaggiamento tali da poter intervenire con maggiore prontezza e incisività, come ad esempio una Comunità montana del Lazio meridionale può fare, quale quella dei Monti Lepini (prov. Latina, 78685 ha montani, 24 comuni). Questa, contando nel 1990 su un finanziamento di 328 milioni della Regione, ha potuto disporre di 69 operai forestali assunti temporaneamente al collocamento, dotandoli di mezzi adeguati, tra cui 2 autobotti e jeeps.

I risultati, in danni evitati, sono stati positivi, considerando la notevole estensione del territorio da sorvegliare ed il carattere accentuatamente montuoso delle aree.

La Regione Lazio favorisce la razionalizzazione e l'efficienza dell'opera di prevenzione incendi nelle zone interne, affidandone giustamente la gestione e responsabilità esclusivamente alle Comunità montane, che però non possono contare su finanziamenti ordinari tali da poterli impiegare sulle attrezzature antincendio. Sono necessarie risorse specifiche adeguate affinché i danni alla flora ed alla fauna, che pure sono ancora seriamente arrecati dal fuoco, vengano ridotti drasticamente. ■

CUNEO: I PROBLEMI DELLA CRONICA CARENZA D'ACQUA

Pubblichiamo il documento unitario presentato dalle organizzazioni agricole al Prefetto della Provincia di Cuneo il 17 luglio 1990, sull'ormai annoso problema della carenza d'acqua per fini irrigui nella provincia di Cuneo.

Le organizzazioni professionali agricole, Federazione Provinciale Coltivatori Diretti, Unione Provinciale Agricoltori, Confederazione Italiana Coltivatori.

VISTO

il perdurante stato di crisi dell'agricoltura cuneese dovuto all'eccezionale calamità siccitosa a causa di una cronica carenza di acqua per l'irrigazione;

CONSIDERATI

gli incalcolabili danni provocati alle colture frutticole, orticole e foraggere;

CONSTATATO

che le portate dei fiumi (Stura in particolare) hanno raggiunto quest'anno il minimo storico provocando la richiesta di applicazione del 4° comma dell'art. 43 del T.U. 11.12.33 n. 1775 per la limitazione all'uso delle derivazioni;

DENUNCIANO

ancora una volta al potere politico, alle pubbliche amministrazioni ed all'opinione pubblica, il malcontento generalizzato del mondo agricolo anche in considerazione del fatto che alle parole ed ai tanti (troppi!) progetti non sono seguite le realizzazioni.

Per i motivi sopra richiamati

CHIEDONO

All'Amministrazione Provinciale:

a) che si passi dai progetti alle realizzazioni per quanto concerne l'invaso di Stroppo;

b) che si approdi a progetti definitivi ed esecutivi per l'invaso sul fiume Stura e quello sul torrente Ellero in località Pian Marchisa;

c) che si dia pratica attuazione alla convenzione stipulata con la PCE il 4 aprile 1960 per l'erogazione dai serbatoi Piastra e Chiotas di un volume di acqua attraverso il fiume Gesso nei 45 giorni del bimestre luglio-agosto;

d) che si ponga maggior attenzione alle nuove concessioni, anche per usi idropotabili che rischiano di sottrarre acqua per fini irrigui.

All'Amministrazione Regionale:

a) di dare corso agli accertamenti tecnici al fine di quantificare i danni da siccità e relativa conseguente proposta di delimitazione ai sensi della legge 590/81 e successive modificazioni ed integrazioni.

b) la sollecita definizione delle istanze di finanziamento tendenti a realizzare nuove opere per garantire un aumento della reale dotazione di acqua prevista dalla L.R. 44/86.

Al Governo Italiano per il tramite delle forze politiche e dei parlamentari cuneesi:

a) di inserire la provincia di Cuneo tra quelle colpite da calamità naturali;

b) di inserire tra le priorità di intervento nei fondi a bilancio del Ministero Agricoltura, in quello della Protezione Civile e del FIO, i progetti di invaso prima citati;

c) di prevedere con apposita disposizione del Ministro dell'Industria, l'applicazione di tariffe agevolate per il consumo di energia elettrica, particolarmente di notte, nei giorni festivi e nel periodo di minor attività industriale (ferie luglio-agosto), agli utenti che sono costretti a irrigare pompando l'acqua dai pozzi. Questa agevolazione in analogia a quanto è già concesso all'industria.

Al Dipartimento ENEL competente per il Piemonte e la Liguria:

a) di individuare, in accordo con l'Amministrazione Provinciale, possibili soluzioni di sfruttamento plurimo degli invasi realizzati per fini idroelettrici anche in forza della convenzione del 4 aprile 1960 stipulata tra la PCE e la Provincia di Cuneo relativamente agli impianti del Chiotas e del Piastra;

b) di mettere a disposizione l'acqua degli altri invasi non soggetti ad alcuna convenzione, nei periodi di particolare siccità estiva;

c) di aderire alle nuove proposte di invaso e di partecipare alla loro progettazione e realizzazione per uno sfruttamento multiplo (irrigazione-produzione di energia) dell'acqua invasata.

Alle Amministrazioni Comunali:

di individuare attraverso le Commissioni Agricoltura i danni causati dalla siccità e di comunicarli all'Assessorato Regionale all'Agricoltura del Piemonte.

Infine si invitano, le Amministrazioni Comunali della Provincia di Cuneo, che denunciano problemi di scarsità d'acqua potabile e acquedotti inquinati, di individuare momenti di intesa per l'approvvigionamento alternativo attraverso gli invasi di prossima realizzazione affinché gli stessi vedano un concorso di interessi nella loro progettazione e realizzazione, nonché lo sfruttamento multiplo (irrigazione, acqua potabile e produzione di energia) della risorsa.

Occorre, in ogni caso, considerare che l'acqua è una risorsa delle nostre montagne. Di qui l'esigenza di prevedere equi indennizzi da erogare in favore degli Enti montani così come richiesto con specifica proposta di legge n. 185 del 9 luglio 1987.

Il mondo agricolo della provincia di Cuneo unisce, ancora una volta, alla protesta, la proposta: alle Forze Politiche, Sociali ed Economiche, agli Enti ed Istituzioni, al Governo il compito di accogliere quanto richiesto dal mondo agricolo cuneese.

Cuneo, 17 luglio 1990

Evaristo Nugkuag Ikanan

AMAZZONIA: LA PAROLA AGLI INDIGENI

La proposta: il territorio e l'ecologia indigena come asse di un'alleanza ambientale dei governi locali

Dal 5 all'8 settembre scorso si è svolto al Palazzo di Vetro dell'ONU a New York un Congresso mondiale dei Governi locali per un « futuro sostenibile ». Al termine dei lavori è stata decisa la costituzione di un « Segretariato per le iniziative ambientali locali » su iniziativa della IULA (Organizzazione mondiale degli Enti Locali) e del Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite. I primi impegni operativi del Segretariato (ISLEI, la nuova sigla) saranno: la messa a punto di una Banca dati sulle iniziative degli Enti Locali in tema di protezione dell'ambiente; la preparazione di un rapporto sull'attività degli Enti Locali nel settore ambientale alla Conferenza mondiale organizzata dalle Nazioni Unite nel 1992 su « Sviluppo e tutela ambientale » e la predisposizione di un programma per la riduzione drastica delle emissioni di anidride carbonica da realizzare con la collaborazione di un certo numero di Governi locali.

In occasione del Congresso, al quale ha partecipato il Presidente dell'UNCEM, Evaristo Nugkuag Ikanan, Presidente del Coordinamento delle Organizzazioni degli Indigeni della Conca Amazónica, ha pronunciato un interessante discorso che « Montagna oggi » pubblica per prima in Europa.

Edoardo Martinengo



Un indigeno dell'Amazzonia peruviana

Porgo i miei saluti ai governi locali, alle autorità regionali ed alle istituzioni internazionali vincolate al medio ambiente. Il mio saluto è quello della Coordinatrice delle Organizzazioni Indigene del Bacino Amazzonico (COICA) ed è pertanto il saluto dei miei fratelli Aguarunas, Ashàninkas, Shipibos, Shuar, Quichuas, Cofanes, Sionas, Tsachila, Yanomani, Tukanos, Guaranì, Huitotos, Nojenos, Kayapò e di tutti gli altri fratelli dei Popoli Indigeni dell'Amazzonia Sudamericana che costituiscono la Bolivia, il Brasile, il Perù, la Colombia e l'Ecuador.

È il saluto di più di un milione di cittadini che popolano i 6 milioni di km² dell'Ammazonia; riuniti in circa 300 popoli indigeni organizzati in Federazioni regionali; in seguito unificati, a livello nazionale, nell'Associazione Interetnica di Sviluppo della Selva Peruviana (AIDESEP), nella Confederazione delle Nazioni Indigene dell'Amazzonia Equatoriana (CONFENIAE), nella Confederazione Indigena della Bolivia Orientale (CIDOB), nell'Unione delle Nazioni Indigene del Bacino Amazzonico (COICA).

Avremmo molto da dire sul futuro possibile del Bacino Amazzonico, ma abbiamo a disposizione soltanto 25 minuti di questi 4 giorni. Non importa: Vi ringraziamo per l'invito rivoltoci. Vi daremo alcune informazioni sulla terra, sull'unica terra dove si sta giocando il destino dei popoli amazzonici.

Abbiamo sofferto molto per questa terra amazzonica e per molti anni questo sentimento è stato soltanto nostro, ma prima o poi, ogni giusta lotta finisce per ottenere la solidarietà dei giusti; oggi sono già molte le persone che condividono con noi que-



Tipico paesaggio lungo un affluente del Rio delle Amazzoni

Evaristo Nugkuag Ikanan è Presidente della COICA (Coordinatrice delle Organizzazioni Indigene del Bacino Amazzonico).

sta lotta contro la distruzione sia dei boschi che dei popoli che vi abitano.

I - La nascita della COICA

La COICA è il risultato di 25 anni di sforzi fatti da molti e diversi popoli indigeni del Bacino delle Amazzoni, per organizzare e difendere i nostri territori, la nostra identità e il nostro modo di vivere.

Nel corso degli ultimi 40 anni, due sono i fattori che hanno condotto all'isolamento dei popoli indigeni del Bacino Amazzonico. Primo, l'espansione agricola nelle regioni adiacenti, che ha sradicato migliaia di coloni indigeni e non indigeni e li ha costretti ad emigrare verso le aree della frontiera amazzonica in cerca di terre, oro e lavoro. Secondo, la collaborazione dei centri industriali sviluppati dell'emisfero Nord con gli Stati Latino-Americani per integrare il Bacino Amazzonico all'interno di un controllo reale da parte di apparati statali per lo sfruttamento delle risorse ivi incontrate. Nel corso di questo processo, i territori indigeni sono stati invasi e colonizzati, l'economia è stata sconvolta e la sopravvivenza e l'autonomia di questi popoli indigeni sono state seriamente minacciate.

Nel 1965 il popolo Shuar dell'Ecuador del Sud, di fronte all'imminente invasione dei suoi territori da parte di coloni senza terre, fondò una federazione, denominata la Federazione dei Centri Shuar, basata su dozzine di « *asentamientos* » (1) o centri che furono organizzati in gruppi regionali. Nel 1969, nella Selva Centrale del Perù, il popolo Amuesha, vedendo diminuire il proprio territorio a causa di colonizzatori appoggiati dal governo, organizzò delle comunità per difendere i territori comuni e fondò il Congresso delle Comunità Amuesha (attuale FECONAYA) come mezzo per rinforzare nel suo territorio la lotta contro gli invasori burocrati e politici. Nel 1971, sconfitti dalla crescita esplosiva dell'agricoltura capitalista nella valle del Cauca-Colombia, diversi gruppi indigeni fondarono il Consiglio Regionale Indigeno del Cauca, offrendo un modello per altri popoli della Sierra e della Bassa Selva. Interessati da pressioni simili, e da una maggiore presa di coscienza dei loro diritti come abitanti originari del territorio, altri popoli indigeni svilupparono e continuano a sviluppare i propri modelli per organizzarsi a livello locale.

Nel 1980, dopo varie riunioni dei leaders a Lima, 4 Federazioni indigene dell'Amazzonia Peruviana, il Congresso Amuesha, il Consiglio Aguaruna e Huambisa, una coalizione di organizzazioni shipibas e il Congresso Campa del Rio Pichis, fondarono formalmente un'organizzazione amazzonica rappresentativa del Perù: l'Associazione Interetnica di Sviluppo della Selva Peruviana (AIDESEP), un'autentica confederazione per coordinare e rafforzare i loro impegni a livello nazionale. Poco dopo, senza conoscere gli eventi del Perù, la Federazione Shuar, insieme a varie federazioni regionali dei popoli Quichua, fondò la Confederazione delle Nazioni Indigene dell'Amazzonia Equatoriana (CONFENIAE). In Colombia, vari Consigli regionali si riunirono con altre organizzazioni autonome indigene per fondare l'Organizzazione Nazionale Indigena della Colombia (ONIC). In Bolivia, il primo Congresso di Ayoreode, nel 1978 portò all'organizzazione regionale di altri popoli indigeni, culminando, nel 1982, con la fondazione della Confederazione Indigena della Bolivia Orientale (CIDOB). All'incirca nello stesso periodo, in Brasile, il problema dei popoli indigeni, uno dei pochi temi politici dibattuti apertamente, servì alla creazione dell'Unione delle Nazioni Indigene (UNI), una coalizzazione di rappresentanti dei popoli e delle organizzazioni regionali.

In generale, le nostre organizzazioni condividono principi fondamentali, sono rappresentative e sorgono da comunità locali che eleggono leaders che le rappresentino nelle federazioni regionali o etniche e nelle confederazioni nazionali. Le organizzazioni lottano in autonomia e fanno grandi sforzi per rappresentare gli interessi delle comunità locali piuttosto che assoggettarsi a quelli dei partiti politici, dei missionari, delle economie locali, dello stato e di chiunque possa usare queste organizzazioni per il proprio vantaggio. Condividono un programma comune che include la difesa e la protezione dei loro territori, del loro modo di vivere, del loro diritto all'autodeterminazione e ad uno sviluppo autonomi includendo la sanità e i servizi educativi.

Nel 1984, durante una riunione, nacque la COICA, formata da 5 Confederazioni Nazionali dei popoli indigeni del Bacino Amazzonico, come mezzo per coordinare la sua rappresentanza ufficiale e per amministrare gli interessi comuni a livello internazionale.

Così, in 25 anni di lotta, ci siamo unificati in circa 100 organizzazioni regionali e giochiamo un ruolo decisivo nella politica e nei programmi agricolo-pastorizi, energetici, di infrastruttura ed altri, che si svolgono nelle frontiere di 5 paesi sudamericani.

La nostra forza organizzativa e territoriale doveva esprimere non soltanto richieste rivendicative o impegno verso l'autosviluppo, ma includere anche la nostra presenza ed il controllo diretto nei governi locali dell'Amazzonia. Attualmente molti dirigenti indigeni hanno vinto le elezioni per dirigere i governi locali, chiamati « *Municipi* », « *Comuni* » o « *Governi Regionali* » o « *Sub Regionali* » nel Perù; « *Capitanerie* » in Bolivia, « *Consigli Comunali* » in Colombia; « *Consigli* » in Ecuador; « *Municipi* » in Brasile.



Una tipica capanna indigena

II - L'antisviluppo distruttore

L'introduzione di macchinari agricoli sta peggiorando sempre di più le condizioni del suolo. Da un lato, questo diventa sempre più compatto a causa dei macchinari pesanti, con pessime conseguenze per il comportamento dei microorgamismi e di altri animali utili al suolo, e dall'altro questi macchinari richiedono grandi aree per le operazioni agricole di « *monocoltura* » poiché solo così è più redditizio l'utilizzo dei macchinari. Inoltre la « *monocoltura* » richiede tecnologie convenzionali che sono rafforzate e appoggiate dall'impiego di prodotti chimici per far fronte alle forti tendenze di depredazione, imponendosi grandi quantità di pesticidi che, con la loro alta tossicità, garantiscono la protezione delle pian-

(1) Sistemazioni provvisorie di coloni o agricoltori in terreni da espropriare *(N.d.T.)*

tagioni commerciali per ottenere una maggiore e denominata *« più sicura produzione »*.

A tutto ciò bisogna aggiungere l'uso di concimi chimici in grandi quantità, che contribuisce all'impoverimento dei suoli, poiché non sono di nessun aiuto al recupero degli stessi e, a causa delle piogge, si bagnano e si disperdono.

Come prima conclusione potremmo dire che, come il drogato dipende dall'ago della siringa, così l'agricoltura commercial-convenzionale dipende dall'esito delle attrezzature di fumigazione con sostanze tossiche, che producono un forte investimento economico; un alto costo sociale, poiché contaminano il medio ambiente dove vive l'uomo; e un alto costo naturale giacché producono forti erosioni del suolo e una forte distruzione del bosco umido. L'autoregolamentazione e la stabilità del rendimento di un sistema dipende dai cicli naturali del bosco, da questo dipende anche una buona produzione ed il mantenimento del sistema regolatore.

La situazione che attraversano i popoli indigeni amazzonici è sempre più preoccupante; ciò è dovuto alla crescente minaccia di distruzione del suolo e delle risorse naturali, elementi indispensabili per l'esistenza dell'uomo. Grossi interessi richiedono determinati modelli di consumo e forme di comportamento; in breve, il cambiamento dei nostri valori e della nostra cultura con lo scopo di assimilarli al sistema e di convertirci in utili agenti ed efficace mano d'opera per sfruttare le nostre risorse e per aumentare i loro profitti.

Questa aggressione, che sta distruggendo il medio ambiente, si manifesta nel cattivo utilizzo delle nostre risorse naturali e nel loro sfruttamento improprio. È il caso dell'allevamento nella selva, del disboscamento o incendio di estese zone della foresta, dell'imposizione di grandi aree coltivate a *« monocoltura »* (per esempio riso, caffé, palme, ecc.), dell'abuso nell'utilizzazione di prodotti chimici, e via di seguito; tale aggressione si fa sempre più labile riuscendo ad apparire agli occhi delle persone comuni come parte naturale della vita moderna, celando alla coscienza le gravi ripercussioni che tutto ciò porta con sè. Tutto questo si sta verificando così rapidamente che impedisce sempre di più la continuazione della nostra cultura, espressa nell'educazione, nella lingua madre, nella medicina tradizionale, nell'arte, nelle credenze e nelle forme di produzione.



Una piccola indigena della zona di Quebrada de Yanayacu

Per ridurre il problema sollevato dal sistema di sfruttamento nella Selva è necessario affrontarlo come problema integrale, nelle diverse parti che lo compongono, ossia: suolo, vegetazione, acqua, fauna del tropico e cultura. Anche le alternative devono essere affrontate così, non solo dal punto di vista tecnico-scientifico, ma anche secondo gli aspetti politici, socio-economici e culturali con la partecipazione responsabile dei popoli e dei governi locali indigeni dell'Amazzonia.

III - Il territorio indigeno

I popoli indigeni, i nostri territori e l'Amazzonia ci appartengono, siamo un tutt'uno. La distruzione di una parte qualsiasi coinvolge anche le altre. Per noi significa conservare e conservarci, proteggere e proteggerci. La distruzione del bosco, però, riguarda anche l'insieme dei nostri Paesi e di tutta l'umanità poiché si distrugge il più importante assorbitore di biossido di carbonio e produttore di ossigeno per il mondo. Si danneggia pertanto la sua funzione di regolatore e stabilizzatore dell'atmosfera e del clima, regolatore della vita sul pianeta.

Da molto tempo noi abbiamo vissuto e usato il bosco senza danneggiarlo, in modo totale e integrale; siamo stati i suoi difensori per secoli. Più venivamo indeboliti come popolo, più diminuiva la protezione dell'Amazzonia. Ora che ci siamo rinforzati attraverso le nostre organizzazioni, torniamo ad essere i principali protagonisti della difesa e della custodia del nostro medio ambiente amazzonico.

Se per tutti i presenti il futuro possibile rappresenta una preoccupazione, per noi è vitale. Si potrebbe dire che è un obbligo della nostra generazione garantire il destino dei nostri popoli.

Ci troviamo ad un bivio storico e decisivo: o i nostri popoli ed il bosco scompaiono, o sopravvivono insieme. Perché il bosco non è per noi un progetto speciale in più o una fonte ambientale in più, ma è la vita stessa. È il nostro unico luogo possibile dove vivere; emigrare significa morire come popolo. L'Amazzonia è per noi anche l'unica eredità che possiamo lasciare ai nostri figli. Tutto ciò deve darvi l'idea della nostra energica decisione di proteggere il bosco amazzonico. Via irrinunciabile senza ripensamenti né ritorni possibili.

Abbiamo visto sfruttare il bosco in cerca del profitto immediato, ciò ha comportato un super sfruttamento di questa o quella risorsa, uccidendone le potenzialità future. Noi indigeni, al contrario, pensiamo sia a noi stessi che al bosco intero. Abbiamo una necessità profonda di diversità e di integrità nella nostra relazione con il bosco.

A mano a mano che sono diventate più allarmanti le distruzioni, la preoccupazione per l'Amazzonia si è concentrata esclusivamente sulla natura, senza preoccuparsi di come stanno distruggendo anche gli indigeni. Si sono investiti milioni in parchi, in progetti di supposto possibile sviluppo e in altre attività, la cui principale garanzia viene dai governi nazionali, mossi da interessi passeggeri che possono cambiare al costituirsi di un nuovo governo. Così il destino del possibile sviluppo dipende dalla volontà e dalla capacità dello Stato di farlo. Come possiamo constatare, questa garanzia è molto debole.

Purtroppo, in certi casi, alcune unità o progetti di conservazione e possibile sviluppo sono serviti per imporci un limite in più, un nuovo isolamento, un controllo minore del nostro spazio. A volte sono risultati essere solo riserve per futuri sfruttamenti di petrolio, oro e legno, per allevamenti o *« monocolture »* supposte *« meno dannose »* e anche per manipolazioni genetiche o cattivo uso della biotecnologia.

Un progetto non è una realtà, come lo è invece un popolo. Il progetto è una legge o una decisione politica mutevole, dipendente, violabile. I criteri, l'interesse scientifico o il breve periodo di un governo locale, da so-

li, costituiscono una barriera molto meno efficace della difesa umana di un popolo che si proietta verso il futuro. Ma l'azione congiunta di tutti loro potrebbe avere risultati molto più concreti.

La nostra proposta per un « *possibile sviluppo* » altro non è se non priorizzare il riconoscimento e la ricomposizione dei territori indigeni attraverso tutte le forme legali possibili in ogni paese. Un'Amazzonia che sia sotto il controllo non di un tecnico o di un funzionario isolato, ma di un popolo, come colonna portante per la sua conservazione ed amministrazione, perché è in gioco la nostra unica casa, il nostro unico futuro, la nostra stessa vita.

Un territorio concepito come continuità senza fratture né frazionamenti, con il suolo, il sottosuolo, ed i fiumi; integro e diversificato, ma la cui garanzia giuridica non faccia differenza tra i suoi diversi elementi; ampio tanto quanto sia necessario per assicurare la giusta vita ad ogni popolo secondo l'idea territoriale o l'occupazione attuale o tradizionale; un territorio in cui ogni parte della natura sia sacra e il rispetto per tutti gli esseri viventi sia condiviso da tutti; un insieme integrato di risorse in interrelazione, che frutti di più al popolo indigeno quanto più integro e meno trasformato sia; un territorio dove sviluppare la nostra libertà e i nostri elementi nazionali, e che siamo obbligati a difendere con la vita per consegnarlo ai nostri discendenti; un territorio la cui guida sia la cultura propria del popolo che ha vissuto in lui e al quale dovrebbe essere riconosciuta la più ampia capacità per poter disporre e controllare le proprie risorse, come spetta ad un popolo.

Il territorio indigeno come spazio gestito in modo integro e diversificato è conservatorismo nel senso migliore del termine. Non è il conservatorismo da museo che è risultato così falso. È l'uso integrale, totalizzante, nel quale tutti si usa ma razionalmente. La più grande critica che abbiamo ricevuto noi popoli indigeni, è che non usiamo né sfruttiamo il bosco a fondo. Per noi questo è il miglior elogio e la dimostrazione della nostra ereditata saggezza perché usiamo tutto il bosco, integralmente, ma con tale attenzione che non se ne accorgono nemmeno. Non abbiamo un manuale, ma una cultura di secoli. È la cultura di una relazione di convivenza proficua con i nostri boschi, e che deve rappresentare la giusta guida per qualsiasi azione ambientalista in Amazzonia.



Iquitos, capoluogo dell'Amazzonia peruviana

Il nostro concetto di territorio suppone un altro modo di intendere il diritto e di generare nuovi diritti. Non solo è il diritto dei popoli che abitano qui da secoli, ma è anche il diritto delle acque, delle piante, degli animali e di tutti gli esseri viventi. Un leader indigeno lo espresse chiaramente quando protestò perché volevano definire la sua comunità come piccolo territorio a causa dell'esiguo numero di persone; lui si difese affermando: « *Forse non hanno bisogno di terra in cui vivere le scimmie, gli uccelli o le piante?* ». Questa è anche la nostra idea. Inoltre, questo diritto ai territori ed alla conservazione indigena non è né superficiale, né passeggero. È il diritto di un popolo che con la propria vita e la propria cultura convivérà con questa terra per tutte le sue generazioni. È una garanzia profonda e definitiva.

La garanzia sociale e giuridica alla sopravvivenza del bosco amazzonico è stata e dovrà essere legata alla nostra permanenza e sopravvivenza in questo pianeta come popolo indigeno. Questo diritto territoriale indigeno si consoliderà come efficace strumento di conservazione man mano che saremo riconosciuti non come gruppi di popolazione ma come popoli con diritto all'autodeterminazione ed a disporre liberamente delle nostre risorse, conformemente alla nostra tradizione ed alla nostra cultura, così come viene stabilito dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Usufruire di questo diritto significa per noi una rappresentanza diretta come popoli in qualunque discussione e decisione nazionale o internazionale, politica o scientifica sul destino dell'Amazzonia, in condizioni che assicurino il rispetto delle nostre iniziative.

IV - Autosviluppo indigeno: ecologico e possibile

È opportuno chiarire ciò che intendiamo per sviluppo possibile. Ci sono varie forme di intenderlo e di misurarlo; è da molto tempo che noi indigeni viviamo e soffriamo i vari modelli di sviluppo che propongono lo Stato e gli interessi privati. Abbiamo, dunque, una certa esperienza, si crea sviluppo soltanto quando si crea benessere alla popolazione, e non c'è quando raggiunge soltanto alcune persone a scapito della maggioranza. Per questo motivo non possiamo parlare di sviluppo quando, per applicare le varie politiche alla regione amazzonica, si usurpa, si rubano la terra e le risorse ancestrali alla sua popolazione e quando si costringono ad emigrare irresponsabilmente milioni di contadini alla ricerca di terre, senza alcun appoggio effettivo.

Si ha sviluppo solo quando il benessere arriva all'intera regione e non si ha quando la ricchezza arriva solo ai centri del potere economico, siano questi nazionali o internazionali. Si ha sviluppo solo quanto noi indigeni, diretti interessati, partecipiamo ai disegni politici, alla loro esecuzione e valutazione. Si può garantire lo sviluppo solo quando si stabiliscono le basi di un benessere possibile e duraturo per le generazioni future e non quando si saccheggiano e si ditruggono le risorse naturali, che costituiscono la ricchezza della regione amazzonica.

Non c'è vita per noi se il bosco viene distrutto. Siamo noi a voler conti-



Giovani indigeni della zona del Lago Yarinacocha

nuare a vivere nella nostra terra. Per i popoli indigeni non si tratta di sfruttare la selva e poi trasferirsi in città per esportare i frutti e godere dei benefici di un rapido sfruttamento delle sue risorse.

Per millenni le società indigene hanno sviluppato una minuziosa conoscenza del bosco e del suo funzionamento. Quindi migliaia di anni prima che la scienza studiasse e scoprisse la necessità di fare un uso razionale ed integrale del bosco amazzonico, noi lo praticavamo già. Si sbagliano tutti coloro che affermano, senza cognizione di causa e pieni di pregiudizi, che gli indigeni usano le « *chacras* » (2) e poi le abbandonano, a dimostrazione della loro incapacità. Noi costruiamo « *chacras* » e le trattiamo in modo tale che, quando la terra non permette più la crescita delle colture annuali, introduciamo altre sementi e piantiamo alberi, dei quali usufruiamo per diversi anni. Recentemente alcuni ecologi hanno studiato le pratiche indigene di arricchimento del bosco con vegetazione finora ritenuta silvestre e sono rimasti stupefatti.

L'impoverimento della tecnica produttiva di alcune zone è il risultato delle pressioni esercitate sia per modificarle, al fine di produrre coltivazioni « *redditizie* », che per interrompere la trasmissione delle conoscenze tradizionali.

Dopo un assedio costante delle nostre risorse, il saccheggio sistematico e la rottura della loro integrità e diversità, adesso ci viene chiesto di presentare delle alternative. In queste condizioni il dovere del nostro popolo è quello di lottare per fermare il disastro dei nostri territori, dei fiumi e dei monti. A causa del possibile sviluppo ci stanno lasciando poco tempo in questi ultimi 500 anni.

In termini generali, pensiamo che qualsiasi sviluppo debba soddisfare tutte le necessità dei nostri popoli e solo in seguito, con l'autosufficienza che è la chiave dell'autonomia, si potrà guardare al mercato. Crediamo anche che non ci sia sviluppo possibile a scapito dell'integrità del bosco, della sua diversità e del suo equilibrio. Non ha senso uccidere migliaia di specie utili per nutrirne una sola. È impossibile che non si riesca a comprendere che la ricchezza amazzonica stà in ciò che la riveste e che dà la vita a tutti. Non è possibile che la legge permetta che 300.000 ettari di terra siano concessi per l'allevamento delle mucche e ci venga poi detto che gli indigeni chiedono troppo. È assurdo che non si impari nulla dagli insuccessi.

Secondo il nostro punto di vista, deve essere accettata la diversità del nostro sviluppo. Non è lo sviluppo della maggior redditività a scapito dei nostri territori e a pregiudizio della future generazioni. Non è lo sviluppo dei piccoli proprietari individuali timorosi per i rialzo ed il ribasso dei prezzi di mercato. Non è lo sviluppo per ottenere denaro che permetta a noi, abituati a mangiare « *zùngaros* » e « *paiches* », di comprare una scatola di tonno.

Il nostro sviluppo è lo sviluppo di un intero popolo in vista del futuro, non di un futuro di 5 anni, quanto dura un governo o un progetto, ma il futuro dei popoli che esistono dai tempi antichi. Il nostro sviluppo è orientato verso la ripartizione e non verso la dominazione. Per conservare il nostro mondo, non per cambiarlo con le atrocità di Lima. Concludendo, il nostro **Autosviluppo** è molto diverso.

Un presidente americano, dopo aver fatto notare che terre e indigeni si appartengono reciprocamente, affermò che il grado di protezione dell'Amazzonia era in stretta relazione con il grado di controllo che si dava agli indigeni e che nessun altro tipo di azione avrebbe potuto ottenere lo stesso risultato.

La chiave del nostro autosviluppo indigeno è un **territorio** ampio, integro, diversificato, dove tutti: persone, animali, alberi e fiumi siano beneficiati. Ottenendo questo, potremmo insegnarvi molto sullo sviluppo possibile. I « *caucheros* » (chi commercia o lavora il caucciù), i missionari, i politici, gli ingegneri, i progettisti/programmatori, i banchieri ci hanno già insegnato abbastanza. Il nostro sviluppo è, dunque: territorio, riconoscimento e rispetto della nostra autodeterminazione per poter condurre in modo autonomo le nostre attività. Non rinunciamo al nostro sviluppo, a ricevere aiuti da parte dello Stato; ci limitiamo ad affermare che l'unico sviluppo possibile è quello che mette tali aiuti sotto la nostra diretta responsabilità. Questa è la base: **territorio ed autodeterminazione per l'amministrazione ecologica indigena del bacino amazzonico.**

V - Basi per un'alleanza ambientale dei Governi locali e della COICA

Come abbiamo potuto vedere, il semplice sviluppo, unito a quel « *possibile futuro* » che ci esclude, significa per noi, popoli indigeni, debilitare le nostre conoscenze e la nostra forza sociale e culturale, nonché disequilibrare la nostra relazione con il bosco amazzonico. Per questo insistiamo nella prospettiva di un futuro che recuperi la nostra **forza ed autonomia territoriale, sociale e culturale**. Per questo abbiamo portato avanti diverse azioni che necessitano l'appoggio disinteressato di tutti coloro che si identificano con noi. Non sappiamo se ci sarà il tempo sufficiente per ottenerlo, ma non smettiamo un istante di lottare per un'Amazzonia indigena a beneficio anche dei nostri Paesi e dell'umanità.

Vorrei segnalare alcune delle aree di lavoro alle quali ci stiamo dedican-

---

(2) Case coloniali *(N.d.T.)*

do e che proponiamo come **basi per un'alleanza ambientale dei Governi locali e della Coica:**

a) *Programma per Rafforzare la Nostra Autosufficienza Materiale e l'Equilibrio Ecologico:*
— Ricerche sulle colture tradizionali, alimenti ricavati dal bosco, pratiche indigene per l'utilizzazione delle risorse e delle tecnologie per la caccia e la pesca.
— Migliorare la produttività, stabilità e diversificazione dei sistemi di agricoltura organica e tradizionale, e l'allevamento degli animali minori.
— Rigenerare le piante utilizzate per le nostre case, i nostri abiti e gli utensili.

b) *Programmi per l'Utilizzo delle Risorse Naturali e Minerali:*
— Ricerche sulla capacità di utilizzo delle terre, inventario dei boschi, della fauna, delle riserve animali e delle tecnologie per lo sfruttamento delle risorse (agroforestali, policolture, cicli autoregolatori del bosco, ecc.).
— Utilizzazione della fauna terrestre ed acquatica per il consumo locale e per la commercializzazione.
— Migliorare la produttività della shiringa, della gomma e delle altre attività estrattive.
— Sfruttamento indigeno delle risorse del sottosuolo proteggendo il medio ambiente.
— Campagne affinché su qualsiasi progetto di sfruttamento amazzonico vengano consultati i popoli indigeni e la COICA.
— Recupero delle terre e delle risorse indebolite dalla colonizzazione.

c) *Programmi per la Demarcazione e la Difesa Territoriale:*
— Ricerche sulla composizione territoriale, sull'utilizzazione delle aree naturali e sulla classificazione dei suoli.
— Preparazione di promotori, avvocati e topografi indigeni.
— Recupero delle terre e delle risorse usurpate agli indigeni.
— Istituzione di riserve forestali, riserve di fauna, riserve comunali e programmi per amministrarle in forma congiunta.

d) *Programmi per l'Auto-Sviluppo economico:*
— Industrializzazione su piccola scala dei prodotti estratti dal bosco, flora e fauna, in modo tale da assicurare l'autosussistenza.
— Promozione dei prodotti artigianali per i mercati.
— Miglioramento della produttività agricola e della pastorizia rivolta al mercato.
— Reti di trasporto e commercializzazione controllate dalla comunità.

e) *Programmi Sanitari:*
— Ricerche sui metodi tradizionali di cura, sulle medicine e sui problemi di salute.
— Miglioramento dell'acqua potabile, dell'alimentazione e delle condizioni sanitarie.
— Nuovi sistemi sanitari controllati dalla comunità, che includano le cure diagnostiche primarie, le medicine basilari e la preparazione degli addetti.

f) *Programmi per l'Educazione Bilingue e Interculturale:*
— Ricerche sulle lingue indigene, sulla pedagogia e sui contenuti educativi appropriati alle nostre culture.
— Preparazione di linguisti e pedagoghi indigeni e allestimento di materiali educativi.

g) *Programmi di Difesa dell'Autodeterminazione e dei Diritti Indigeni:*
— Ricerche sulle norme consuetudinarie e sulla violazione dei nostri diritti.
— Preparazione di avvocati e promotori indigeni e opera di sensibilizzazione per quelli non indigeni.
— Mezzi per ricorrere ad una migliore difesa giuridica, quando questa sia necessaria, e realizzazione di campagne per i diritti indigeni.
— Difesa dell'autodeterminazione integrale, secondo quanto stabilito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Indigeni dell'ONU; dall'emendamento del Convegno Internazionale n. 169 dell'Organizzazione Internazionale del lavoro (OIT) e dalle Risoluzioni del Trattato di Cooperazione Amazzonica (TCA).

Quanto esposto è stato ampiamente difeso dalla COICA in occasione di diverse conferenze e viaggi negli Stati Uniti d'America e in Europa.

Un primo risultato, dopo tanto lavoro, è stato raggiunto con la realizzazione del Primo Incontro tra i Popoli Indigeni, Ambientalisti e Conservatori, che ha avuto luogo ad Iquitos (Perù) nel maggio del 1990 e che ha prodotto la storica decisione di un'**alleanza indigena ed ambientalista di un'Amazzonia per l'umanità**, che ha eletto un « *Comitato Coordinatore Provvisorio* », secondo quanto stabilito nella « *Dichiarazione di Iquitos* ».

Un prossimo risultato sarà probabilmente l'adesione alla suddetta alleanza da parte delle Città Europee riunitesi a Francoforte (Germania) in occasione della «*Riunione con le popolazioni indigene per la protezione del clima mondiale* ».

* * *

Vorrei concludere con una riflessione ed un appello finale, con un programma concreto, per questo Congresso e per il Segretariato Internazionale di prossima elezione.

Perché noi non proponiamo soltanto una tecnologia in più, ma una forma di vita ecologica. Non proponiamo un piano, un programma, un manuale o delle idee per un possibile futuro, alla ricerca di appoggio politico e di risorse finanziarie, ma piuttosto rappresentiamo più di un milione di cittadini, centinaia di paesi e di organizzazioni che non hanno altra alternativa né destino sulla terra se non quello di convivere con l'Amazzonia, amministrarla integralmente per uno sviluppo possibile delle generazioni future.

MANTENUTE ALLE COMUNITÀ MONTANE DELL'UMBRIA LE FUNZIONI DI USL
Chiarimento sulla portata della legge regionale n. 31/90

Con riferimento e a parziale rettifica del commento a firma Norberto Magnanini, apparso sul n. 7/90 di Montagna Oggi (v. pag. 25), a proposito della legge regionale umbra n. 31/90, precisiamo che il contenuto del provvedimento concerne soltanto la materia urbanistica e non anche quella sanitaria.

Le tre Comunità montane (Città di Castello, Gubbio e Norcia) il cui ambito territoriale coincide con quello dei Consorzi urbanistici e delle Unità sanitarie locali, non eserciteranno più, infatti, a far tempo dal 1° gennaio 1991, le deleghe in materia urbanistica — che verranno trasferite a Comuni e Province — ma potranno mantenere quelle in materia sanitaria.

In tal senso si è espressa anche la Regione Umbria, la quale ha fatto pervenire alle Comunità montane interessate e alla Delegazione UNCEM una nota di chiarimento al riguardo.

Perché ci presentiamo davanti a voi non solo con 500 anni di resistenza nella difesa del polmone amazzonico dell'umanità, ma portiamo avanti un grosso impegno affinché sia raggiunta un'alleanza reale ed effettiva che permetta la persistenza di un futuro possibile per tutti.

Perché siamo coscienti e crediamo nell'unione, e non nella dispersione di forze ed energie, tra tutti coloro che lavorano per obiettivi comuni.

Per tutto quanto esposto:

— Invitiamo questo Congresso ad appoggiare le proposte indigene che figurano come: « *Basi per una alleanza ambientale dei Governi locali e della COICA* ».

— Invitiamo questo Congresso ad esprimersi sugli obiettivi di una « *Amazzonia per l'umanità* » secondo quanto riportato nella Dichiarazione di Iquitos.

— Invitiamo questo Congresso a promuovere la convergenza degli sforzi porponendo che il « *Segretariato Internazionale per le Iniziative Ambientaliste locali* » articoli le sue azioni con il « *Comitato Coordinatore tra la COICA, Ambientalisti e Conservatori* » costituito dalla Dichiarazione di Iquitos.

Poiché siamo uomini che dicono ciò che pensano e fanno ciò che dicono, speriamo che la solidarietà che anima questo Congresso permetta che vengano compiuti passi decisivi e storici. ■

Tutte le fotografie che corredano questo servizio speciale di « Montagna Oggi » sono state scattate da Aldo Audisio nella regione amazzonica del Perù.



Sopra, il Rio delle Amazzoni e, sotto, uno dei suoi affluenti in territorio peruviano



La Officine GALILEO lancia il PAIS-INCENDI sistema di avvistamento automatico degli incendi boschivi basato sul proprio sensore infrarosso IRIS 3/5

Il **settore ambiente e territorio** della **Officine GALILEO** ha attivato una linea di ricerca e sviluppo relativa all'avvistamento automatico degli incendi boschivi ed ha progettato un sistema integrato denominato PAIS-INCENDI.

In collaborazione con il Dipartimento di Scienze dell'ambiente forestale della Università della Tuscia (Viterbo) è stato definito un sito campione ove portare a termine la validazione del sistema mediante sperimentazione in campo. Il sito è stato messo a disposizione dalla Riserva Naturale regionale di Monte Rufeno nella quale si è operato nel periodo Marzo-Agosto 1990.

Dalla vetta del monte Rufeno si controlla una vasta area caratterizzata da:

— visibilità superiore ai 10 km di portata nominale del Sensore Infrarosso fin qui sviluppato;

— presenza di aree boschive fitte e diradate, aree agricole, urbane, industriali e specchi d'acqua;

— presenza nella stessa riserva di un servizio di sorveglianza degli incendi realizzato mediante torre di avvistamento presidiata da una vedetta (quindi possibilità di riscontro immediato e registrazione manuale dei dati misurati dal sensore);

quindi ideale per lo scopo prefissato.

Il sistema installato, già descritto ampiamente sul numero di maggio 1990 di questa stessa rivista, è costituito da un sensore a raggi infrarossi ed una telecamera nel visibile posti su una piattaforma ruotante in vetta ad una torre di avvistamento, una centralina completa per rilevamento dati meteorologici ed un sistema di elaborazione automatica dei dati e trasmissione dei comandi, basato su modelli matematici e software applicativi di veramente alto livello.

Per la previsione di propagazione degli incendi boschivi è stato adottato un modello suggerito dalla Università di Washington, adattato, migliorato e personalizzato alla zona da Officine Galileo. La sua validazione preliminare è stata resa possibile grazie ai dati relativi ad un incendio verificatosi alcuni anni fa nei pressi di Tuscania e del quale la Università della Tuscia possiede tutta una serie di dati.

Dopo la installazione del sistema nell'area prescelta, è stata effettuata una campagna di sperimentazione per verificarne la capacità di detezione degli incendi. Sono stati raccolti ed analizzati i dati degli avvistamenti effettuati in modo automatico dal sensore infrarosso. Tali avvistamenti sono stati confrontati con quelli effettuati dalla vedetta della Riserva.

Con la collaborazione e sotto stretta sorveglianza del personale della Riserva, sono stati accesi alcuni fuochi controllati, a distanze e di dimensioni tali da verificare le specifiche di targa del sensore.

I risultati di queste prove sono stati largamente positivi e dimostrano che il sistema è in grado di individuare tutti gli incendi rispondenti alle specifiche del sensore ed anche al di là delle stesse, per esempio, è stato individuato un focolaio di incendio di stoppie ad oltre 13 km di distanza ed un altro a circa due km ma non in vista diretta poiché coperto da una bassa collina.

In conclusione il sensore IRIS 3/5 si è dimostrato un valido aiuto per la detezione di incendi ed il sistema PAIS-INCENDI un ottimo strumento per la sorveglianza automatica contro gli incendi boschivi.

Il sito e l'impianto PAIS sono stati visitati da una commissione del Ministero Agricoltura e Foreste per la verifica della rispondenza alle caratteristiche di legge.

RINVIATA ALLE CAMERE LA LEGGE SULLA PROTEZIONE CIVILE

Il Presidente della Repubblica ne ha chiesto il riesame

Il 31 luglio la Commissione Affari Costituzionali della Camera approvava definitivamente, in sede legislativa, l'articolato che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile.

Ce ne siamo occupati ripetutamente su queste pagine, dando anche conto della posizione e delle proposte di modifica avanzate dall'Unione nel corso della discussione parlamentare.

La legge era molto attesa, vista oramai l'urgenza di disporre di una specifica ed articolata disciplina giuridica adeguata a regolare competenze ed interventi in un settore di grande importanza per il Paese.

Il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, in occasione della promulgazione della nuova normativa, ha ritenuto di rinviare il provvedimento al Parlamento per un suo riesame, per ragioni di opportunità costituzionale ed istituzionale.

I rilievi mossi dal Presidente Cossiga sono contenuti ed illustrati nel messaggio motivato fatto pervenire lo scorso agosto alle Camere. Ne pubblichiamo il testo ad utile conoscenza dei lettori interessati.

Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica

Tambre d'Alpago, 15 agosto 1990

Onorevoli membri del Parlamento! — Ho ricevuto per la promulgazione la legge approvata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile e detta una nuova disciplina in materia di gestione dell'emergenza per fatti calamitosi.

1. Sono ben consapevole della importanza che la legge ha per il Paese e per un moderno ed efficiente ordinamento dei pubblici poteri in materia, ed anche dell'urgenza che a questo settore della vita della comunità venga data una moderna ed adeguata disciplina.

2. Ma ho anche piena consapevolezza dei delicati doveri che mi derivano dalla funzione attribuita al Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato, di garanzia politico-istituzionale della Costituzione e quindi anche dell'ordinato funzionamento delle istituzioni dello Stato e della coerenza dell'ordinamento giuridico.

3. Di questa funzione di garanzia è manifestazione e strumento essenziale il potere-dovere attribuito al Presidente della Repubblica dall'articolo 74 della Costituzione di rinviare con messaggio motivato le leggi al Parlamento al fine di un loro riesame.

È un potere che deve essere certo esercitato con prudenza, tenendo conto sia degli interessi di natura istituzionale cui il potere stesso è ordinato, sia degli interessi di natura politico-sociale cui il Parlamento nazionale ha voluto provvedere con l'approvazione della legge, ma con la decisione dovuta alla rilevanza degli interessi istituzionali la cui tutela è compito proprio del Capo dello Stato.

Il messaggio presidenziale di rinvio, d'altra parte, non può essere limitato ai soli casi di pura illegittimità costituzionale, anche perché, rispetto a questi, l'ordinamento prevede il sindacato successivo sulle leggi, dotato di penetrante forza ablativa, che spetta alla Corte costituzionale.

Deve ammettersi, quindi — e questo è il mio responsabile convincimento — che i motivi che giustificano l'esercizio del potere presidenziale di richiesta di riesame delle leggi, si muovano in un'area che comprende la tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, ma anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico, con particolare riguardo all'attuazione della Costituzione e cioè, almeno in parte, in quella sfera che fu autorevolmente definita di *« merito costituzionale »* ed in ordine alla quale è indubitabile la legittimazione politico-istituzionale del Presidente della Repubblica ad avvalersi del potere di rinvio al fine di riesame da parte del Parlamento.

4. Ho attentamente esaminato la legge che è stata a me sottoposta per la promulgazione e mi sono convinto dell'alto grado di convenienza e opportunità costituzionale ed istituzionale di richiederne il riesame al Parlamento nazionale.

5. Una prima ragione di questa richiesta di riesame è data dal rilievo che la legge in varie sue disposizioni (articolo 1, comma 2; articolo 4, comma 3; articoli 5, 6, 8, 9 e 13) attribuisce competenze di grande rilevanza politica, istituzionale e giuridica al Ministro per il coordinamento della protezione civile e, fra queste, il potere di ordinanza, che ha forte incidenza nella sfera dei rapporti non solo di diritto pubblico ma anche di diritto privato. Tale attribuzione è conferita a un Ministro senza portafoglio e quindi in modo assolutamente non coerente non solo con la legge 23 agosto 1988, n. 400, — che disciplina l'attività di governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri — ma anche con la consolidata prassi della composizione dei Governi.

Il Ministro per il coordinamento della protezione civile è, infatti, *ante legem*, un Ministro senza portafoglio e come tale si distingue dagli altri per non essere titolare di competenze

proprie, ma per svolgere funzioni *delegate* dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, con *provvedimento* da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale*. Non si ha, insomma, nei suoi confronti, né conferimento, né trasferimento di attribuzioni, ma mero trasferimento dell'esercizio di funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei ministri, con provvedimento amministrativo, non adottato — a differenza di quelli costituzionali di formazione del Governo — con atto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nel nostro ordinamento si riscontra solo il precedente del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che resta tuttavia una figura anomala, non perfettamente coerente con i principi del nostro sistema istituzionale e che anch'essa ha dato in passato occasioni non infondate a dubbi ed incertezze, specie sul piano della responsabilità politico-costituzionale.

D'altra parte, se è vero che la vigente legislazione ha già avuto occasione di attribuire specifiche competenze al Ministro per il coordinamento della protezione civile, è pur vero che ciò è avvenuto di volta in volta, in occasione di specifiche calamità. La legge in esame, invece, assegna al Ministro competenze in via permanente, ivi compreso il coordinamento dell'attività delle regioni, che mai è stato attribuito in via esclusiva ad un singolo Ministro, e che anzi è riservato in via generale al Consiglio dei ministri, come previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera *d)*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, « *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri* »; per non dire del potere di indirizzo e di direttiva attribuito dall'articolo 5, commi 4 e 6, e dall'articolo 11, comma 1, della legge in oggetto nei confronti delle regioni a un Ministro, quale è quello per il coordinamento della protezione civile, di incerta qualificazione costituzionale, particolarmente sotto il profilo della responsabilità politica e giuridico-costituzionale.

6. Con l'articolo 10 si provvede, poi, alla istituzione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, del « *Dipartimento della protezione civile* », figura organizzativa che contraddistingue le articolazioni interne della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si ha, quindi, la istituzione per legge di un dipartimento, alla creazione del quale sarebbe sufficiente ed anzi costituzionalmente coerente ed istituzionalmente congruo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, quale atto di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri; ancor più, a questo dipartimento il Ministro *sembra* preposto dalla legge, mentre a tale preposizione basterebbe un atto del Consiglio dei ministri, secondo i principi enunciati nella legge 23 agosto 1988, n. 400, « *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri* », che, giova ricordarlo, è legge di specifica attuazione di norma costituzionale.

Ritengo che anche questa legge sia certo perfettibile e possa quindi essere riconsiderata e in alcune sue parti emendata o integrata, qualora il Parlamento, anche per iniziativa del Governo, lo ritenga, al fine di dare idonea attuazione all'articolo 95 della Costituzione. Ciò che non mi sembra aderente invece a un corretto modo di legiferare e a una ordinata concezione dell'ordinamento giuridico e, data la natura di questa legge, dello stesso ordinamento giuridico costituzionale, anche ai fini della sua certa riconoscibilità giuridica, è che alle leggi di attuazione della Costituzione — e la legge 23 agosto 1988, n. 400, è appunto una di queste — che dovrebbero avere un carattere organico e, per coerenza con i caratteri propri della nostra Costituzione, un elevato grado di « *stabilità* », si apportino non modifiche espresse e permanenti (anche per adeguarle alla realtà della vita istituzionale e alla esperienza della prassi istituzionale), ma che ad esse, di quando in quando, si deroghi, per lo più, come nel caso in esame, in modo non espresso, ma tacito, e quindi non facilmente « *riconoscibile* ». E ciò sulla base di contingenti e singole scelte di politica legislativa, normalmente da evitare, per coerenza istituzionale, nei confronti in generale delle leggi organiche di attuazione della Costituzione, ma in particolare di quelle di esse, o di quelle disposizioni in esse contenute, che disciplinano, come nel caso, l'istituzione ed il funzionamento dei pubblici poteri, specie se — e di questo qui si tratta — di poteri aventi natura e rilevanza costituzionale, quali i Ministri e le loro strutture burocratico-amministrative di supporto. Tanto più in quanto disposizioni di questo contenuto vanno ad incidere ed hanno comunque risonanza su istituti delicati e importanti del regime di governo vigente, quali la legittimazione ad apporre la controfirma di cui all'articolo 89 della Costituzione, la responsabilità politica e giuridica individuale di cui all'articolo 95 della Costituzione stessa.

È certamente lodevole l'impegno di adeguare le istituzioni costituzionali della Repubblica alle mutate esigenze, anche sul piano del processo decisionale pubblico, della moderna società; ma esso, a mio avviso, per produrre pienamente i suoi effetti, non dovrebbe andare disgiunto da una attenzione anche per le « *piccole cose* » di una corretta vita del sistema istituzionale: e tra esse una prassi e tecnica legislativa ordinata, certa, stabile e comprensibile.

La configurazione del Ministro « *senza portafoglio* » incaricato per la protezione civile, delineata dalla legge, non solo appare in contrasto, dunque, con i principi della tecnica legislativa, che è mirata alla certezza del diritto; non solo non appare congrua con la legislazione organica vigente, né coerente con l'assetto generale dell'istituzione Governo; ma per le incertezze che genera sul piano della responsabilità politica e della titolarità di funzioni di governo, nell'esercizio di competenze delicatissime, deve senz'altro dirsi certo costituzionalmente inopportuna, ma forse anche costituzionalmente illegittima. La legge introduce infatti nell'ordinamento istituzionale la figura, non generale ma singolare, di un Ministro di dubbia natura costituzionale e di incerta collocazione nel sistema delle competenze-responsabilità politiche, amministrative e giuridico-costituzionali, essendo incerto — mentre incertezza in tale materia non è possibile avere — se il Ministro di cui si tratta sia ancora un Ministro « *senza portafoglio* », od un Ministro *plena potestate*; e se il Dipartimento della protezione civile sia ancora una semplice articolazione della Presidenza del Consiglio o un vero e proprio Dicastero ministeriale, od una nuova figura istituzionale di ripartizione di un ufficio complesso avente rilevanza costituzionale, qual è la Presidenza del Consiglio, in una sorta di Dicastero « *semiministeriale* », di incerto inquadramento teorico e pratico nel nostro ordinamento costituzionale e amministrativo.

Il Parlamento può ben istituire un nuovo Ministro, così come può ben istituire un nuovo Ministero, ma se intende far ciò è opportuno che espressamente lo statuisca: le implicazioni costituzionali della istituzione di un Ministro e della costituzione di un Ministero sono infatti, lo ripeto nella mia responsabilità, troppo gravi e rilevanti — ai fini del funzionamento del sistema parlamentare e dei controlli sul Governo — per lasciare tutto a norme ambigue e quindi di incerta in-

terpretazione.

7. Sul piano della convenienza istituzionale, sembrerebbe poi opportuno disporre in modo da evitare ogni possibile equivoco per la sovrapposizione di competenze tra Ministro dell'interno da un lato, Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile e Dipartimento della protezione civile dall'altro.

Occorre al riguardo portare attenzione ai seguenti testi, oltre alla legge in esame: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 1989, con il quale si conferisce ad un Ministro senza portafoglio delega per la protezione civile; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 settembre 1985, concernente la riorganizzazione degli uffici centrali dell'Amministrazione civile dell'interno, ed in paticolare all'allegato Tabella E, relativo alla organizzazione della Direzione generale della protezione civile e del servizio antincendi del Ministero dell'interno, con riguardo specifico alla organizzazione ed alle competenze della Direzione centrale della protezione civile e dei servizi logistici, cui è preposto un dirigente generale; legge 8 dicembre 1970, n. 996, « *Norme sul concorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità — Protezione civile* », nonché relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66.

Dall'esame di questi testi non può non derivare un'impressione di incertezza circa il sistema di organi, competenze, attribuzioni, responsabilità e procedure, nonché riguardo alla concorrenza e vigenza delle fonti normative da cui traggono origine e disciplina. Né a ciò porta certo chiarezza alcuna la formula di rito dell'articolo 20 della legge in esame sulla abrogazione di tutte le norme non compatibili con le disposizioni della legge stessa, atteso che, rispetto all'insieme delle norme vigenti, o che vigenti appaiono o che come tali possono essere invocate, essa non contiene alcun chiaro precetto normativo, lasciando agli interpreti, tutti organi di amministrazioni ed ordini diversi, una troppo vasta e potenzialmente collidente possibilità di interpretazioni, in contrasto con i principi elementari della certezza giuridica e della « *convenienza istituzionale* », valori di indubbia rilevanza costituzionale.

8. È a mio avviso indispensabile fare ogni sforzo affinché la soluzione dei problemi organizzativi, istituzionali e procedurali della delicata e complessa materia della protezione civile sia affidata ad una chiara, non controvertibile, facilmente interpretabile ed applicabile disciplina, specie per quanto attiene al modello « *organizzativo-istituzionale, burocratico* » prescelto e soprattutto l'ambito delle competenze e responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'interno, o del Ministro per il coordinamento della protezione civile, quale delineato dalla legge in esame, con soppressione degli uffici con competenze sovrapposte e con modifica delle stesse ambigue concorrenti denominazioni di essi.

Né per evitare un tale lodevole impegno di necessario riordino sistematico della materia, certo necessario ed opportuno, si può invocare un'urgenza che, se questi sono i suoi risultati, non può, rispetto all'adozione ed applicazione di principi di buona amministrazione e di chiara legislazione, considerarsi, a parte ogni altra considerazione, valore preminente.

9. Altro rilievo da formularsi è quello relativo alla dichiarazione dello stato di emergenza previsto dall'articolo 6 della legge.

Il problema della dichiarazione e della gestione degli « *stati di emergenza* » è uno dei problemi più delicati dal punto di vista costituzionale in uno Stato di diritto ed in un regime di libertà collettive ed individuali.

Vi è innanzitutto da notare che la nostra Costituzione — in questo radicalmente differente da altre moderne Costituzioni europee — non ha solo « *ignorato* » ma ha « *voluto ignorare* » la possibile esistenza di « *stati di emergenza* », cioè di situazioni la cui gestione può richiedere un diverso « *ordine di funzionamento* » dei pubblici poteri, politici e amministrativi, ed una capacità di deroga all'ordinamento vigente in via ordinaria, e non ha conseguentemente né previsto né disciplinato gli istituti, le forme, i modi, i limiti, le « *speciali capacità* » per la gestione di detti stati di emergenza.

Da tale constatazione non deriva però che possa escludersi in via assoluta che anche nel nostro ordinamento costituzionale si prevedano, anche solo con legge ordinaria, « *stati di emergenza* » e « *regimi istituzionali particolari* » per la loro gestione. Ciò è certamente possibile, ma, da un lato, la legittimità costituzionale richiede che essi si muovano strettamente nell'ambito del sistema di garanzie e diritti del cittadino e nel sistema di governo istituito dalla Costituzione e, dall'altro lato, la « *convenienza* » e la « *correttezza costituzionale* », oltre ad una ordinata tecnica legislativa — che peraltro acquista rilevanza istituzionale per i valori di *certezza* e quindi riconoscibilità giuridica degli atti che essa predispone — richiedono la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione vigente in via permanente ed ordinaria.

A questo proposito gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della « *garanzia* », la dichiarazione e la gestione degli « *stati d'emergenza* » — specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame — siano « *procedure* » da cui non si possa escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli « *stati di emergenza* ».

Quando la legge conferisce questo potere ad un Ministro di incerta configurazione costituzionale, più che di opportunità costituzionale, anche se di grado rilevantissimo, si può ben parlare di assai probabile sostanziale illegittimità costituzionale.

10. Un altro aspetto che desta gravi perplessità, sul piano della convenienza istituzionale, è quello di cui al comma 2 dell'articolo 6, sul regime degli interventi « *necessari per fronteggiare l'emergenza* ». La norma prevede che si possa a tali interventi provvedere anche a mezzo di delegati, che è figura amministrativa che non trova né in questa né in altre leggi neanche un principio o un criterio di regolamentazione, né sotto il profilo della istituzione e della nomina, né sotto quello della individuazione delle funzioni, e ciò in aperto contrasto con l'articolo 97 della Costituzione e col fondamentale principio di legalità, che può ben considerarsi principio strutturale dello Stato di diritto e quindi del nostro ordinamento costituzionale.

11. Sul piano della coerenza degli indirizzi di politica legislativa non può infine mancarsi di considerare quanto è stato disposto con la legge 7 aprile 1989, n. 128, che ha istituito una commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981.

Tale legge, infatti, conferisce alla commissione la facoltà di presenta-

re una relazione propositiva concernente gli interventi legislativi o regolamentari necessari a garantire, nel futuro, procedure di controllo più efficaci sulla gestione di risorse pubbliche negli interventi di emergenza, di ricostruzione e di ripresa economica e sociale successivi a gravi calamità naturali. Recentemente il Parlamento, con la legge 8 agosto 1990, in corso di pubblicazione, ha prorogato il termine dato alla commissione per la presentazione della relazione, senza limitare i compiti ad essa assegnati, con ciò evidentemente confermando la volontà e l'interesse di ottenere anche le indicazioni propositive demandate alla commissione parlamentare. Se, dunque, si considera ancora attuale il mandato conferito alla Commissione, non appare coerente che, al tempo stesso, non si attenda la presentazione della relazione della Commissione.

È per le suesposte ragioni che, onorevoli Membri del Parlamento, avvalendomi dei poteri conferitimi dalla Costituzione, con il presente messaggio rinvio al Parlamento la legge approvata dalla Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica il 28 giugno 1990 e in via definitiva dalla Prima Commissione permanente della Camera dei Deputati il 31 luglio 1990, chiedendo su di essa una nuova deliberazione a norma del primo comma dell'articolo 74 della Costituzione della Repubblica.

Cossiga

Andreotti,
Presidente del Consiglio dei ministri

INDENNITÀ INTEGRATIVA SPECIALE

Circolare del Ministero del Tesoro a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 566/89


illegittima la norma di cui al quinto comma dell'art. 99 DPR 29/12/1963 n. 1092, che prevede la sospensione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei pensionati del settore pubblico che prestino opera retribuita, sotto qualsiasi forma, presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici, anche se svolgono attività lucrativa.

Così ha stabilito la Corte Costituzionale con la sentenza n. 566 del 13-22 dicembre 1989. Ed in applicazione di tale pronunciamento il Ministero del tesoro ha diramato la circolare che pubblichiamo di seguito nel testo integrale, ad utile conoscenza dei lettori interessati.

In estrema sintesi, l'orientamento manifestato dal Tesoro propende per il ripristino dell'indennità integrativa speciale, a datare dal 28/12/89 (giorno successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della sentenza citata), nei casi di sospensione derivanti da prestazioni di lavoro autonomo rese a favore di pubbliche amministrazioni; mentre le situazioni pregresse rimarrebbero impregiudicate sino a quando il legislatore nazionale non avrà riformulato la norma in questione, come ha richiesto la Corte Costituzionale.

Segnaliamo che una parte della circolare in esame è dedicata specificatamente al personale medico in pensione convenzionato con il Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 48 della legge n. 833/78.

Ministero del Tesoro
Direzione generale dei servizi periferici
Circolare n. 281 del 28/4/1990

Oggetto: **Sentenza della Corte Costituzionale n. 566 del 13-22 dicembre 1989, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del D.P.R. dicembre 1973, n. 1092 - Disposizioni operative.**

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 52 (serie speciale) del 27 dicembre 1989, è stata pubblicata la sentenza della Corte Costituzionale n. 566 del 13-22 dicembre 1989, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 99, quinto comma, del D.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092, che prevede la sospensione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei pensionati del settore pubblico che prestino opera retribuita, sotto qualsiasi forma, presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici, anche se svolgono attività lucrativa.

In merito agli effetti sostanziali ed ai limiti temporali di efficacia della cennata pronuncia, la Ragioneria Generale dello Stato — Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale, con nota n. 122148 del 15 marzo 1990, ha fornito le precisazioni che qui di seguito si trascrivono integralmente:

« La motivazione della dichiarata inconstituzionalità della norma deriva dalla circostanza che la stessa, stabilendo la sospensione della corresponsione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei titolari di pensione che prestino opera retribuita, non dà rilievo alla misura dell'emolumento percepito per la nuova attività. Di conseguenza, non sono legittime le norme che implicano una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento relativo all'attività esplicata, in relazione alla quale tale decurtazione diventa operante. Pertanto, la fissazione di detto limite, secondo la Corte, compete al legislatore al cui intervento è rimessa la riformulazione della norma.

Ciò premesso, devesi rilevare che la Corte Costituzionale, nella propria sentenza, non ha fatto alcun riferimento alla disposizione di cui all'art. 17 — primo comma — della legge 21 dicembre 1978, n. 843, la quale ha previsto, con carattere di generalità, il divieto di cumulo della indennità integrativa speciale annessa alla pensione *« con la retribuzione percepita in costanza di rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi »*.

Nell'estendere il divieto di corresponsione dell'indennità integrativa speciale ai rapporti di lavoro subordinato, costituiti con soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione, il legislatore, con il citato art. 17 della legge 843, ha evidentemente inteso disciplinare in maniera uniforme i casi di prestazioni rese alle dipendenze di terzi, sia pubblici che privati, senza considerare l'attività lavorativa svolta sotto altre forme nel settore privato che, quindi, è risultata esclusa dal divieto in questione.

Per quanto precede, si deve ritenere che la declaratoria costituzionale assuma rilevanza solo nei confronti dei pensionati che rendono prestazioni configurabili quale lavoro autonomo di cui agli artt. 2222 e seguenti del Codice Civile rese nel settore pubblico, non sembrando ipotizzabile che la Corte Costituzionale abbia voluto dichiarare l'illegittimità della norma che stabilisce la sospensione dell'indennità integrativa speciale per i rapporti di lavoro subordinato svolti nel settore pubblico senza considerare la medesima situazione prevista per i rapporti di lavoro resi alle dipendenze di terzi privati.

Ciò chiarito, si è dell'avviso che, nei casi di sospensione della indennità integrativa speciale derivanti da prestazioni di lavoro autonomo rese a favore di pubbliche amministrazioni, l'indennità integrativa speciale vada ripristinata a decorrere dal 28 dicembre 1989, giorno successivo a quello della pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale, della sentenza in oggetto specificata. Ciò, avuto riguardo a quanto previsto dall'art. 136 della Costituzione relativamente agli effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale.

Viceversa, si ritiene che le situazioni pregresse, in attesa della riformulazione della normativa richiesta dalla Corte Costituzionale, debbano rimanere impregiudicate ».

Pertanto, in conformità ai riportati criteri direttivi, le Direzioni provinciali del Tesoro si atterranno alle seguenti istruzioni operative:

1) L'indennità integrativa speciale deve rimanere sospesa nei confronti dei titolari di pensioni ordinarie che prestino opera retribuita alle dipendenze di terzi, sia pubblici che privati, in ossequio al richiamato generale divieto di cumulo previsto dall'art. 17, primo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 843, tuttora in vigore in quanto non censurato con la citata sentenza costituzionale n. 566/1989. Resta salvo naturalmente l'importo di detta indennità, occorrente ad assicurare il trattamento minimo dell'INPS.

2) Con effetto dal 28 dicembre 1989, l'indennità integrativa speciale va invece corrisposta anche ai pensionati che, a tale data, svolgano presso amministrazioni pubbliche attività lavorative configurabili come prestazioni di lavoro autonomo, di cui agli artt. 2222 e seguenti del Codice Civile.

A tal fine, coloro ai quali l'emolumento in questione sia stato sospeso in applicazione del soppresso art. 99, quinto comma, del D.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092, e che si trovino nelle condizioni suindicate, dovranno produrre, alle competenti Direzioni provinciali del Tesoro, apposita domanda di ripristino, corredata di idonea certificazione probatoria del carattere autonomo dell'attività resa, rilasciata a data attuale dall'Amministrazione destinataria della prestazione.

In proposito, giova sottolineare che tale onere va osservato anche nei casi in cui analoga documentazione sia stata già acquisita dall'Ufficio all'atto della sospensione del beneficio, onde ovviare all'eventualità che si faccia luogo al ripristino, prendendo in considerazione situazioni che potrebbero essere nel frattempo mutate.

Si fa inoltre presente che, in adesione alle direttive contenute nella circolare del Ministero della Funzione Pubblica n. 26779 del 20 dicembre 1988, i richiedenti potranno attestare le proprie posizioni lavorative anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, resa ai sensi dell'art. 4 della legge 4 gennaio 1968 n. 15, a condizione che il testo della dichiarazione stessa contenga *inequivoci elementi obiettivi di riscontro* del carattere autonomo dell'attività lavorativa svolta.

Si coglie, infine, l'occasione per avvertire che nel caso di medici titolari di pensione a carico dello Stato o della Cassa pensioni Sanitari, i quali prestino opera liberoprofessionale in rapporto di convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale, in base ad accordi collettivi nazionali stipulati ai sensi dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, del disposto ripristino dell'indennità integrativa speciale dovrà darsi comunicazione alle Istituzioni Sanitarie interessate, ai fini della (eventuale) contemporanea sospensione delle quote mensili di caro-vita, non dovute ai medici pensionati che fruiscano della detta indennità sul trattamento di quiescenza.

3) In relazione alla manifestata esigenza di lasciare « *impregiudicate* » le situazioni pregresse, nell'attesa che la materia venga ridisciplinata secondo le indicazioni del Giudice Costituzionale, le Direzioni provinciali del Tesoro, nei casi di ripristino di cui al precedente punto 2), si asterranno in via transitoria dal corrispondere le rate arretrate di indennità integrativa speciale relative al periodo precedente alla data di pubblicazione della già menzionata declaratoria di incostituzionalità.

Così pure, in sede di ammissione a pagamento di partite di pensione aventi decorrenza anteriore, la detta indennità andrà provvisoriamente liquidata soltanto dal 28 dicembre 1989, qualora i titolari ne abbiano acquisito il diritto per effetto della ripetuta decisione n. 566.

Circa le situazioni debitorie costituitesi sotto l'imperio della disposizione legislativa ora caducata, le Direzioni medesime, fermo restando il ripristino, a domanda, del beneficio in questione a partire dalla data suindicata, terranno presente che, nei casi di recuperi tuttora in atto, le trattenute in corso dovranno per il momento essere comunque proseguite fino alla concorrenza dell'ammontare dei crediti accertati; correlativamente, non dovrà farsi luogo al rimborso di debiti della specie già integralmente soddisfatti.

Quanto sopra, anche al fine di non determinare ingiustificate posizioni di privilegio, rispetto alle ipotesi di parziale ripristino considerate nei precedenti capoversi, consentendo in concreto agli interessati di ritenere o di avere in restituzione somme all'epoca non dovute.

Si avverte infine che, successivamente al giorno 28 dicembre 1989, dal quale ha avuto effetto la più volte richiamata sentenza n. 566, non può più farsi luogo a provvedimenti di addebito relativamente a situazioni di incompatibilità dell'indennità integrativa speciale, derivanti da prestazioni di lavoro autonomo rese nel settore pubblico, essendone venuto a cadere il presupposto giuridico a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale della norma in argomento.

Tali situazioni debitorie, accertate ora per allora, andranno peraltro tenute in evidenza, in vista di una successiva definizione, nell'ambito della preannunciata regolazione legislativa dei rapporti pregressi alla detta declaratoria di incostituzionalità. Infatti, come dianzi più volte accennato, con la presente circolare, si è inteso dare una prima attuazione al giudicato costituzionale, nell'attesa della nuova disciplina dell'indennità integrativa speciale che tenga conto del principio affermato dalla Suprema Corte.

APPROVATA LA NORMATIVA PER LE IMPRESE DI TRASPORTO A FUNE

Il Senato ha finalmente ratificato l'11 luglio scorso il disegno di legge, già approvato dalla Camera (atto n. 3564 dell'On. Caveri), che prevede particolari interventi e agevolazioni a favore delle imprese esercenti servizi di trasporto a fune nelle zone di montagna, in conseguenza delle scarse precipitazioni nevose degli ultimi due inverni.

La normativa, datata 30/7/90 e recante il n. 222, era molto attesa dagli operatori turistici della montagna, fortemente penalizzati dalla carenza di innevamento delle passate stagioni.

L'UNCEM era intervenuta a più riprese sul problema, sia in sede parlamentare che con l'approvazione di un Ordine del giorno che sottolineava la grave situazione generale per l'economia della montagna in relazione ad un lungo periodo sfavorevole di precipitazioni meteorologiche.

Pubblichiamo in calce il testo della legge.

M.B.

Legge 30 luglio 1990, n. 222
(*Gazzetta Ufficiale n. 184 dell'8/8/90*)

Disposizioni urgenti a favore delle imprese di trasporto a fune.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato:

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
Promulga
la seguente legge:

Art. 1

1. Nei confronti delle imprese esercenti servizi di trasporto a fune, operanti con finalità turistiche in territori montani interessati dagli eccezionali fenomeni climatici-meteorologici di carenza delle precipitazioni nevose, sono sospesi i termini per gli adempimenti connessi al versamento dei contributi di previdenza e assistenza sociale, ivi compresa la quota a carico dei dipendenti, nonché i contributi per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale.

2. Sono altresì sospesi i versamenti in materia di imposte dirette, anche in qualità di sostituti d'imposta, la riscossione mediante ruoli e gli obblighi di liquidazione e versamento dell'imposta sul valore aggiunto.

3. Le sospensioni disposte dai commi 1 e 2 decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge fino al 30 novembre 1990.

4. Il recupero delle somme dovute e non corrisposte per effetto delle predette sospensioni avverrà, mediante rateizzazione in un anno e senza corresponsione di interessi o altri oneri, a decorrere dal 31 dicembre 1990.

5. L'indennità di cui al comma 1 è esente dai contributi di cui all'articolo 12 della legge 20 maggio 1975, n. 164.

6. I periodi per i quali è concesso il trattamento di cui al comma 1 sono riconosciuti utili d'ufficio per il conseguimento del diritto alla pensione per invalidità, vecchiaia, superstiti e di anzianità e per la determinazione della misura di queste.

7. All'onere derivante dalla presente legge, valutato in lire 8 miliardi per il 1990, si fa fronte mediante riduzione di pari importo dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1990, all'uopo utilizzando l'accantonamento « *Ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria* ».

8. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 2

1. Ai lavoratori dipendenti delle imprese di cui al comma 1 dell'articolo 1, sospesi dal lavoro o lavoranti ad orario ridotto in diretta dipendenza degli eventi climatico-meteorologici richiamati dal medesimo comma 1 dell'articolo 1 è corrisposta un'indennità di importo pari al trattamento di integrazione salariale previsto dalla legge 20 maggio 1975, n. 164, nonché il trattamento per gli assegni familiari.

2. I trattamenti di cui al comma 1 spettano agli apprendisti nonché agli impiegati.

3. L'indennità di importo pari al trattamento di integrazione salariale è corrisposta durante l'intero periodo di sospensione o contrazione dell'attività lavorativa per la durata massima di due mesi decorrenti dal 1° gennaio 1990.

4. Le sedi locali dell'INPS provvedono a corrispondere l'indennità di importo pari al trattamento di integrazione salariale su domanda presentata dal datore di lavoro, corredata dalla certificazione dell'autorità comunale competente relativa all'avvenuta sospensione o contrazione dell'attività, imputandone la spesa ad una contabilità speciale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma; addì 30 luglio 1990.

Cossiga

Andreotti, Presidente del Consiglio dei Ministri

Visto, il Guardasigilli: *Vassalli*

Comuni e Comunità montane inviate alla redazione di « Montagna Oggi » informazioni e articoli sulla vostra attività.

Le pagine della rivista possono consentire un utile confronto di esperienze.

SOSTEGNI ALL'AGRICOLTURA CAUSA LA SICCITA'

600 miliardi a favore delle aziende agricole in crisi

Misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dall'eccezionale siccità verificatasi nell'annata '89-'90 sono contenute nel decreto-legge 2/8/90, n. 207, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 dello stesso giorno e riprodotto di seguito (ora D.L. 2.10.1990 n. 270). Il decreto prevede, oltre all'applicazione degli interventi del fondo di solidarietà nazionale opportunamente integrati, misure finalizzate alla ripresa economica delle aziende danneggiate (sono stanziati complessivamente 600 miliardi di lire).

Si tratta, in particolare: di provvidenze in favore delle aziende agricole che abbiano subito danni a causa di scarse piogge, previste dalla legge 590 del 1981, a carico del fondo nazionale di solidarietà; dell'elevazione dei contributi e della ricostituzione dei capitali riguardanti la conduzione dei fondi in relazione all'entità dei danni subiti, nonché di agevolazioni per produttori agricoli zootecnici; della concessione di mutui decennali agli imprenditori agricoli per il pagamento dei prestiti aventi scadenza 31 dicembre 1992 e, in alternativa, di contributi in conto capitale sull'ammontare dei debiti contratti. Il provvedimento stabilisce, inoltre, l'erogazione di particolari contributi alle cooperative agricole, e loro consorzi, che abbiano registrato una riduzione dei prodotti non inferiore al 50%.

Il decreto-legge prevede inoltre, agevolazioni, nel settore previdenziale ed assistenziale, a favore dei lavoratori agricoli e dei piccoli coloni, nonché l'esonero, in misura del 50%, dal pagamento dei contributi agricoli unificati (per il 1991) nei confronti delle imprese che, nell'ultimo decennio, hanno subito danni eccezionali per almeno tre annate agrarie consecutive.

Torneremo sull'argomento nel corso del dibattito parlamentare per la conversione del decreto-legge in parola.

Decreto-Legge 2 agosto 1990, n. 207
Misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-1990.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di intervenire in favore delle aziende agricole e zootecniche e dei lavoratori addetti, danneggiati dalla eccezionale siccità che ha caratterizzato l'annata agricola 1989-90;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 31 luglio 1990;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con i Ministri del bilancio e della programmazione economica, del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale;

EMANA
il seguente decreto-legge

Art. 1

1. Alle aziende agricole, singole od associate, colpite dalla siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-90 e dichiarata eccezionale per singoli territori regionali con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, si applicano le provvidenze e le procedure previste dalla legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni, nelle misure stabilite dal presente decreto.

Art. 2

1. In relazione agli eventi di cui all'articolo 1, i contributi previsti dall'articolo 1, secondo comma, lettera *b)*, della legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni, a favore delle aziende agricole singole o associate, di cui all'articolo 1, sono elevati rispettivamente:

a) a lire 3 milioni ed a lire 10 milioni a favore delle aziende agricole aventi diritto, per le due annate agrarie 1988-89 e 1989-90, congiuntamente o disgiuntamente alle provvidenze di cui all'articolo 1, secondo comma, lettere *b)* e *c)*, della legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni;

b) a lire 5 milioni ed a lire 11 milioni a favore delle aziende agricole aventi diritto, per le tre annate agrarie 1987-88, 1988-89 e 1989-90, congiuntamente o disgiuntamente alle provvidenze di cui all'articolo 1, secondo comma, lettere *b)* e *c)*, della legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni;

c) a lire 6 milioni ed a lire 12 milioni, a favore delle aziende aventi diritto, per le quattro annate agrarie 1986-87, 1987-88, 1988-89 e 1989-90, congiuntamente o disgiuntamente alle provvidenze di cui all'articolo 1, secondo comma, lettere *b)* e *c)*, della legge 15 ottobre 1981, n. 590 e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 3

1. A favore dei produttori agricoli zootecnici, compresi quelli agropastorali, le cui aziende ricadenti nelle zone delimitate dalle regioni abbiano subito perdite non inferiori al 35 per cento della produzione lorda globale, esclusa quella zootecnica, possono essere concessi, con preferenza ai coltivatori diretti, contributi per l'acquisto di cereali foraggeri e mangimi occorrenti per l'alimentazione del bestiame per l'anno 1990, per un importo non superiore al 40 per cento del prezzo medio di tali prodotti, determinato con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste.

Art. 4

1. A favore delle aziende agricole singole o associate di cui all'articolo

1, aventi diritto, nel periodo 1981-90 per almeno tre annate agrarie consecutive, congiuntamente o disgiuntamente alle provvidenze di cui all'articolo 1, secondo comma, lettere *b)* e *c)*, della legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni, sono concessi mutui ventennali, con preammortamento triennale, con preferenza alle aziende diretto-coltivatrici, per far fronte al pagamento delle rate delle operazioni di credito agrario di esercizio e di miglioramento poste in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e scadenti entro il 31 dicembre 1992. La scadenza di dette rate è differita fino alla data di concessione dei mutui, da richiedere con domanda da presentarsi entro il 31 dicembre 1990.

2. Le rate prorogate sono assistite dal concorso negli interessi ai sensi della legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni. I mutui di cui al comma 1 sono concessi al tasso agevolato fisso in base al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 1985, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 284 del 3 dicembre 1985. A tali mutui è estesa la garanzia del fondo interbancario di cui alla legge 2 giugno 1961, n. 454 e successive modificazioni ed integrazioni.

3. I mutui di cui al comma 1 sono concessi mediante abbuono del 20 per cento del capitale mutuato, fino ad un massimo di lire 150 milioni di abbuono, entro i limiti delle disponibilità finanziarie riconosciute alle regioni.

4. Le regioni possono concedere, in alternativa ai mutui di cui al presente articolo, contributi in conto capitale pari al 40% della passività da consolidare entro il limite di 100 milioni.

Spazio aperto

IL MEZZOGIORNO E L'EMERGENZA ACQUA

Il nuovo Ministro per il Mezzogiorno, Prof. Giovanni Marongiu, dovrebbe, quanto prima, proporre al Parlamento il rifinanziamento della Legge 64.

È nota, in merito, l'affermazione dello stesso Ministro che recita testualmente: « *Non porterò mai avanti iniziative che possano far durare l'equivoco di un Mezzogiorno bisognoso all'infinito di interventi straordinari* » (dal « *Sole 24 Ore* » del 1° gennaio 1990).

Il Prof. Marongiu è dell'avviso che occorra effettuare scelte ben individuate e per progetti cantierabili. Circa i progetti strategici vi è il timore che anche questi si risolvano in un numero eccessivo d'opzioni.

Tanti in questi mesi (*la presente nota è stata redatta dall'autore in agosto*, n.d.r.) lamentano la grave crisi che attanaglia l'intero Mezzogiorno, mentre la manovra anti-sete — il famoso progetto strategico per risolvere il problema acqua nel Sud — è rimasto nel cassetto dell'allora Ministro Misasi.

Tutta la stampa nazionale, con vari servizi, ha messo in evidenza i molti guasti nella gestione delle acque.

È risultato in maniera lampante che l'improvvisa chiusura della Cassa per il Mezzogiorno ha creato, nell'ambito delle regioni meridionali, un vuoto progettuale incolmabile, determinando conseguenze gravi proprio nel settore idrico.

Le opere che dovevano essere completate, con la legge 64 sono andate invece disperse mentre è cresciuta la frammentazione dei soggetti obbligati ad agire in un intreccio di competenze indescrivibile.

La famosa « *legge Merli* » è rimasta inapplicata. Questa prevedeva che le Regioni avrebbero dovuto dotarsi entro il maggio 1978 dei « *Piani di risanamento delle acque* » sui quali si sarebbe dovuto redigere il piano regionale.

È stato accertato che esiste un notevole squilibrio tra approvvigionamento e consumi idrici; tutti concordano che metà dell'acqua erogata va sprecata, perduta a causa della fatiscenza delle opere ed in particolare delle condotte — divenute autentici « *colabrodo* » — che, per altro, sono state gestite in regime di mera sopravvivenza.

Molti stimano che per risolvere i guasti determinati nelle condotte e per rendere queste efficienti sono necessari **diecimila miliardi**.

È questa dunque la primaria « *infrastruttura* », il **super vero progetto strategico**, che merita venga realizzato nel Mezzogiorno.

Al Prof. Marongiu, Ministro per il Mezzogiorno, e a tutti i Presidenti delle Regioni meridionali l'invito a mobilitare tutte le risorse — ordinarie e straordinarie — per risolvere questo grave problema.

Al Governo nazionale nella sua collegialità l'invito ad affidare, senza ulteriore indugio, la gestione delle acque all'Autorità di bacino istituita dalla Legge 183/89 sulla difesa del suolo.

Arturo Cascinari

Art. 5

1. Le cooperative agricole e loro consorzi che gestiscono impianti di raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici nelle quali il conferimento dei soci non sia inferiore al 70 per cento del prodotto lavorato, che abbiano avuto una riduzione dei conferimenti non inferiore al 50 per cento della media delle tre campagne precedenti l'evento siccitoso dell'annata agraria 1989-90 e nelle quali il 50 per cento dei soci conferenti ricade nei territori delimitati ai sensi dell'articolo 1, possono beneficiare, per una sola volta, di un contributo fino al 25 per cento della media annua delle spese di gestione sostenute nel triennio 1987-89.

Art. 6

1. I consorzi di bonifica operanti nei territori delimitati ai sensi dell'articolo 1, i quali per carenza idrica hanno dovuto sospendere anche parzialmente l'erogazione dell'acqua di irrigazione a causa dell'evento di cui allo stesso articolo 1, concedono per l'anno 1990 l'esonero dal pagamento dei contributi dovuti per la gestione dell'irrigazione.

2. Ai consorzi di bonifica che registrano minori entrate a seguito dell'applicazione della misura di cui al comma 1 sono concessi dalle regioni interessate contributi nel limite del 90 per cento dell'importo del minor gettito conseguito.

Art. 7

1. Le somme occorrenti per l'attuazione degli articoli 3, 5 e 6 sono corrisposte alle regioni dietro presentazione di apposita rendicontazione al Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Art. 8

1. A favore dei lavoratori agricoli dipendenti dalle aziende agricole di cui all'articolo 1, ivi compresi i piccoli coloni e compartecipanti, si applicano le provvidenze di cui all'articolo 5, commi 7 e 8 del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 319, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 1987, n. 400.

Art. 9

1. Alle aziende agricole assuntrici di manodopera nonché alle aziende coltivatrici dirette, mezzadrili e coloniche di cui all'articolo 1, aventi diritto, nel periodo 1981-90 per almeno tre annate agrarie consecutive, congiuntamente o disgiuntamente alle provvidenze di cui all'articolo 1, secondo comma, lettere *b)* e *c)*, della legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni, è concesso l'esonero nella misura del 50 per cento dal pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per l'anno 1991.

Art. 10

1. Le provvidenze stabilite dal presente decreto a favore delle aziende agricole, singole ed associate, di cui all'articolo 1 sono erogate dalle regioni sulla base della presentazione di apposita dichiarazione giurata resa dal richiedente sulla entità del danno subito.

2. Le regioni pubblicano l'elenco nominativo dei beneficiari del presente decreto, l'ammontare delle provvidenze concesse a ciascuno, nonché il comune di appartenenza.

Art. 11

1. All'onere derivante dall'attuazione del presente decreto, valutato in lire 450 miliardi per l'anno 1990 ed in lire 150 miliardi per l'anno 1991, si provvede a carico delle disponibilità del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura di cui all'articolo 1 della legge 15 ottobre 1981, n. 590, e successive modificazioni ed integrazioni, appositamente integrato di lire 450 miliardi attraverso corrispondente riduzione delle disponibilità del capitolo 7759 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990, all'uopo intendendosi ridotta di pari importo, per il medesimo anno, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 12

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 2 agosto 1990

Cossiga

Andreotti,
Presidente del Consiglio dei Ministri

Saccomandi
Ministro dell'agricoltura e delle foreste

Cirino Pomicino
Ministro del bilancio e della programmazione economica

Carli
Ministro del tesoro

Donat Cattin
Ministro del lavoro e della previdenza sociale

Visto, il *Guardasigilli*: Vassalli

RISTORNI FRONTALIERI: AGGIORNATI I CRITERI DI RIPARTO

Il Ministero delle Finanze ha emesso il decreto, che pubblichiamo in calce, relativo alla rivisitazione dei criteri per la ripartizione a favore dei comuni italiani di confine della compensazione finanziaria operata dai Cantoni svizzeri, con riferimento all'impiego dei lavoratori frontalieri.

Periodicamente sulla Rivista abbiamo trattato della questione.

I fondi dsponibili sono a destinazione vincolata e dovranno essere utilizzati per opere pubbliche di interesse generale e nel settore dei servizi civili a favore dei lavoratori frontalieri stessi.

DECRETO 19 maggio 1990

Criteri di ripartizione e utilizzazione della compensazione finanziaria operata dai Cantoni svizzeri a favore dei comuni italiani di confine, ai sensi dell'art. 5 della legge 26 luglio 1975, n. 386, per gli anni 1988 e 1989.

IL MINISTRO DELLE FINANZE
di concerto con
IL MINISTRO DEL TESORO

Visto l'art. 5 della legge 26 luglio 1975, n. 386, di approvazione ed esecuzione dell'accordo fra l'Italia e la Svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei comuni italiani di confine;

Visto l'art. 2 del protocollo del 28 aprile 1978, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 42, del 12 febbraio 1979 — che sostituisce l'art. 31 della convenzione fra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera del 9 marzo 1976 — con il quale è stato stabilito che il citato accordo rimarrà in vigore, sino alla denuncia di uno dei contraenti, da presentarsi con le modalità e nei termini ivi stabiliti;

Sentite le regioni Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, la provincia autonoma di Bolzano ed i comuni di confine interessati;

Decreta:

I criteri di ripartizione e di utilizzazione delle somme dovute dai Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese a beneficio dei comuni italiani di confine, a titolo di compensazione finanziaria, sono determinati nel modo seguente:

Art. 1

I presenti criteri di ripartizione si riferiscono alla compensazione finanziaria dovuta per gli anni 1988 e 1989.

Art. 2

Ai fini della rilevazione della situa-

zione del frontalierato esistente in ciascun comune si assumono i dati relativi rispettivamente agli anni 1988 e 1989.

Art. 3

La ripartizione delle somme affluite per compensazione finanziaria viene limitata ai comuni il cui territorio sia compreso, in tutto o in parte, nella fascia di 20 km dalla linea di confine con l'Italia dei tre Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese.

Negli articoli successivi tali comuni saranno, sinteticamente, denominati *« comuni di confine »*.

Art. 4

La ripartizione relativa agli anni 1988 e 1989 è operata distintamente sulla base delle rispettive *« quote procapite »*, ottenute dividendo l'importo globale della compensazione finanziaria, versata dai tre Cantoni summenzionati e riferita a ciascun anno 1988 e 1989 per il numero complessivo dei lavoratori frontalieri residenti, nel corso del corrispondente anno, nei *« comuni di confine »* ed i quali abbiano svolto, durante il medesimo periodo, attività dipendente in uno dei tre Cantoni in questione.

Art. 5

Le somme da ripartire nei singoli anni 1988 e 1989 sono attribuite:

per i comuni facenti parte della regione Piemonte, della regione Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Bolzano:

a) alle comunità montane in misura pari al prodotto fra la *« quota procapite »*, di cui al precedente art. 4, ed il numero dei frontalieri — i quali abbiano svolto, durante l'anno cui si riferisce la ripartizione, attività dipendente in uno dei tre Cantoni suddetti — risultanti residenti nel corso dello stesso periodo nei *« comuni di confine »* il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nelle comunità medesime;

b) ai *« comuni di confine »* in misura analoga a quella di cui al punto precedente, non ricadenti, neanche in parte, nelle comunità montane;

per i comuni facenti parte della regione Lombardia;

c) « ai comuni di confine » in cui il numero dei frontalieri residenti nel corso di ciascun anno cui si riferisce la ripartizione, rappresenti almeno il 4% dell'intera popolazione risultante residente nel comune, rispettivamente, al 31 dicembre 1988 e al 31 dicembre 1989. L'entità delle somme da attribuire è data per ogni ripartizione dal prodotto fra la detta *« quota pro-capite »* ed il numero dei frontalieri — lavoratori dipendenti in uno dei tre Cantoni — residenti nel comune nell'anno interessato al riparto;

d) alle Comunità montane, qualora il cennato rapporto sia inferiore al 4% ed il *« comune di confine »* sia compreso in tutto od in parte nella Comunità montana. Le somme da attribuire sono determinate secondo il procedimento sopra indicato, tenendo conto del solo numero dei frontalieri residenti nei *« comuni di confine »* con rapporto frontalieri/popolazione inferiore al 4%;

e) alla regione Lombardia, qualora il *« comune di confine »*, con numero di frontalieri inferiore alla detta percentuale, non sia compreso neanche in parte nelle Comunità montane. Anche in questo caso vale quanto è stato stabilito nella precedente lettera *d)* in merito alla quantificazione delle somme da attribuire.

Art. 6

Le somme attribuite saranno utilizzate dagli enti assegnatari per la realizzazione, completamento e potenziamento di opere pubbliche di interesse generale e dei servizi sociali rivolti ad agevolare i lavoratori frontalieri, con prevalenza per i settori dell'edilizia abitativa e dei trasporti pubblici.

Il presente decreto sarà trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione e sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 19 maggio 1990

Il Ministro delle finanze
Formica

Il Ministro del tesoro
Carli

Registrato alla Corte dei conti il 12 luglio 1990
Registro n. 18 Finanze, foglio n. 129.

DIFESA DEL SUOLO: VARATA LA LEGGE DI ATTUAZIONE
Stanziati 23 miliardi per il triennio 1990-92

Il 1° agosto scorso la Commissione Ambiente della Camera ha definitivamente approvato, in sede legislativa, il testo proveniente dal Senato concernente *« Disposizioni integrative alla legge 18/5/1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo »*.

L'articolato, che reca la data del 7 agosto e il n. 253 (Gazzetta Ufficiale n. 205 del 3/9/90), era molto atteso, in quanto può consentire l'effettiva operatività della legge quadro sulla difesa del suolo. La normativa mette a disposizione per il triennio 1990-92 circa 23 miliardi così ripartiti (art. 17): 7.488 milioni per il 1990, 8.288 per l'anno 1991 e 7.088 per l'esercizio 1992.

Completato così il quadro legislativo, Governo e Regioni possono finalmente dare corpo ad una efficace politica di interventi per la tutela del suolo. La nuova legge dà infatti sostanza e attuazione alla riorganizzazione degli uffici statali e regionali sulla base del concetto di *« bacino idrografico »* e del *« piano di bacino »*, già previsti dalla legge n. 183/89: tutte le attività di conoscenza, di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi vengono disciplinate attraverso il coordinamento e la razionalizzazione delle competenze.

La legge in esame contempla (art. 1) l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Comitato per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, composto dallo stesso Presidente del Consiglio e da sette Ministri. Si stabilisce inoltre che i principi degli atti di indirizzo e coordinamento debbano essere preventivamente sottoposti alla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni.

Modificando l'art. 20 della legge n. 183/89, il Parlamento ha altresì statuito la prerogativa da parte delle Regioni di disciplinare e provvedere con propri atti alla elaborazione dei piani di bacino di rilievo regionale. Se lo ritengono opportuno per esigenze di coordinamento, le regioni possono anche elaborare e approvare un unico piano per più bacini regionali, rientranti nello stesso versante idrografico, a condizione tuttavia che siano presenti comuni caratteristiche di uniformità morfologica ed economico-produttive.

M.B.

CONTRATTO ENTI LOCALI 1988-90

Fissati i criteri per l'erogazione del fondo statale

Come abbiamo preannunciato sul precedente numero della rivista, il Ministero dell'Interno, con il decreto 8/8/90 (Gazzetta Ufficiale n. 206 del 4/9/90) che pubblichiamo di seguito, ha stabilito i criteri per la ripartizione tra Comuni, Province e Comunità montane del fondo stanziato dallo Stato per finanziare i maggiori oneri derivanti dall'applicazione del contratto 1988/90 per il personale degli Enti locali.

Gli oneri presi in considerazione sono quelli relativi al biennio 1988-90, con esclusione pertanto di quanto riconosciuto a far tempo dal 1991.

I criteri di riparto adottati sono direttamente riferiti al reale fabbisogno conseguente all'attuazione del contratto nazionale, per il quale vengono individuati i costi medi per ciascuna tipologia di Ente e il numero degli addetti oltre ai costi medi per profili professionali.

Sulla materia abbiamo già riferito nel n. 5/90 di *Montagna Oggi* (v. Rubrica UNCEMNOTIZIE) in occasione degli incontri in sede ministeriale propedeutici alla scelta dei criteri da seguire per l'assegnazione dei fondi.

M.B.

MINISTERO DELL'INTERNO

Decreto 8 agosto 1990.

Ripartizione tra comuni, province e comunità montane del fondo stanziato dallo Stato per il finanziamento dei maggiori oneri connessi con l'attuazione del contratto 1988-90 ai dipendenti degli enti locali.

IL MINISTRO DELL'INTERNO
di concerto con
IL MINISTRO DEL TESORO

Visto l'art. 2*bis* del decreto legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, il quale stabilisce che il fondo che sarà stanziato dallo Stato per il finanziamento dei maggiori oneri connessi con l'attuazione del contratto 1988-90 ai dipendenti degli enti locali è ripartito tra i comuni, le province e le comunità montane, secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, sentite l'Unione delle province d'Italia (U.P.I.), l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti della montagna (UNCEM);

Visto che gli oneri contrattuali da considerare riguardano il periodo 1988-90, con esclusione di quelli che pur originando dal contratto sono riconosciuti economicamente dall'anno 1991;

Rilevato che tali oneri saranno individuati con successivo decreto ministeriale ai fini della ripartizione dei fondi per l'anno 1991;

Rilevato che, ai fini di prevedere i relativi capitoli al bilancio statale cui imputare l'assegnazione del contributo, è necessario determinare separatamente per ciascuna categoria di enti (comuni, province e comunità montana) il complessivo onere;

Considerato che appare opportuno, in base alle richieste delle associazioni di categoria, fissare criteri di riparto collegati al reale fabbisogno discendente dall'applicazione del citato contratto;

Ravvisato che per l'applicazione del citato principio possono essere utilizzati i costi medi contrattuali per ciascuna tipologia di ente ed il numero degli addetti;

Considerato che i costi medi contrattuali per profili professionali sono determinati in base agli oneri discendenti dall'accordo di comparto intervenuto tra il Governo ed i sindacati del personale degli enti locali, nonché le associazioni degli enti stessi;

Considerato che il numero dei dipendenti in servizio ed il loro livello di retribuzione è stato rilevato dal censimento effettuato, alla data del 30 giugno 1988, dalla Direzione centrale dei segretari comunali e provinciali e del personale degli enti locali del Ministero dell'interno;

Considerato che per gli enti inadempienti alla fornitura dei dati del censimento il numero degli addetti può essere rideterminato per ogni effetto di legge prendendo a riferimento il personale esistente in enti della stessa provincia aventi analoga dimensione demografica e caratteristiche simili;

Considerato che non è possibile tenere conto dei comuni che hanno in quella sede comunicato l'inesistenza di personale;

Considerato che dai dati del citato censimento sono stati ricavati i costi medi per dipendente, per ogni tipologia di enti;

Rilevato, quindi, che l'onere contrattuale per singolo ente è costituito dal prodotto tra il costo medio della tipologia cui l'ente appartiene ed il numero degli addetti come sopra individuati,

Preso atto che dal calcolo degli oneri dei singoli enti si risale all'importo complessivo, distinto per ognuna delle tre tipologie di enti ed alle relative percentuali da utilizzare per il riparto del contributo erariale: comuni 88,07397461%, province 10,90930515%; comunità montane 1,01672024%;

Ritenuto necessario determinare per ogni ente un parametro per miliardo di lire per consentire il calcolo immediato delle singole spettanze in occasione di ogni attribuzione erariale di fondi a copertura del costo del rinnovo contrattuale 1988-90;

Visto il parere favorevole espresso da UPI, ANCI e UNCEM, in merito all'adozione dei criteri e della metodologia sopra esposta;

Decreta:

Art. 1

Il fondo per il finanziamento dei

(segue a pag. 39)

RIFIUTI: IN ARRIVO L'ALBO DEGLI SMALTITORI

(ANSA) - Roma, 6 Agosto - Si avvia alla conclusione il lungo iter della costituzione dell'Albo degli smaltitori. Il ministro dell'Ambiente ha infatti diramato agli altri ministri interessati, Industria, Sanità, Trasporti, Interni, il testo del decreto interministeriale sull'istituzione concernente l'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento di rifiuti, come previsto dalla legge 441. Una volta ottenuto il concerto il decreto dovrà essere sottoposto al parere del Consiglio di Stato e infine prenderà il via l'attività, ai cui oneri finanziari, secondo un articolo inserito in quest'ultima stesura, si provvederà con l'entrate derivanti da un diritto annuale, il cui ammontare per il primo anno è stabilito in cinquecento lire per ogni tonnellata/giorno di rifiuti urbani o speciali per i quali ci sia autorizzazione allo smaltimento e in cinquemila lire per ogni tonnellata/giorno di rifiuti tossici e nocivi con un minimo e un massimo rispettivamente di diecimila lire e di un milione. Secondo lo schema di normativa, le attività di controllo e vigilanza sono di stretta competenza del Ministro dell'ambiente, anche se l'albo si articola in sezioni regionali. Organi dell'albo sono il Comitato nazionale (che ha sede presso il Ministero dell'ambiente) e le sezioni regionali (con le due sezioni provinciali di Trento e Bolzano). Le attività per le quali è prevista l'iscrizione all'albo sono la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi e urbani, lo spazzamento dei rifiuti esterni e servizi affini e complementari all'igiene urbana.

AMBIENTE: COMMISSIONE PER TESTO UNICO LEGGI "ECOLOGICHE"

Roma - È stata insediata al Ministero dell'ambiente una commissione di esperti per l'elaborazione di un testo unico delle leggi ambientali. La commissione *« elaborerà proposte di provvedimenti legislativi integrativi della normativa esistente, con particolare attenzione alle direttive comunitarie »*. Tutto questo al fine — si legge in una nota del ministero — di una maggiore comprensione delle leggi e dei regolamenti per ogni fascia di utenti: amministratori pubblici, mondo della produzione, cittadini. Entro fine anno la commissione dovrà presentare al ministro una relazione conclusiva. Della commissione fanno parte otto *« esperti »*: Manin Carabba, Gianfranco Amendola, Sabino Cassese, Paolo dell'Anno, Giuseppe Fiengo, Andrea Manzella, Valerio Onida e Cesare Salvi.

INDUSTRIA CARTARIA: 500 MILA TONNELLATE DI FANGHI DA SMALTIRE

Roma - Ogni anno l'industria cartaria produce 500 mila tonnellate di fanghi originati dagli impianti di depurazione delle acque e 80-90 mila tonnellate di scarti pulper che devono essere avviati a smaltimento con un notevole incremento della mole dei rifiuti. Ma tutti e due questi residui della lavorazione della carta potrebbero trasformarsi in risorse se vi fossero agevolazioni — sottolinea il presidente dell'Assocarta Furlin — da parte della pubblica amministrazione. I fanghi sono costituiti infatti prevalentemente da fibre cellulosiche e le loro caratteristiche sono tali da consentirne l'impiego come materia prima secondaria nella produzione di alcun tipi di cartone e nell'edilizia. *« Ma finora* — sottolinea Furlin — *difficoltà di interpretazione del decreto sulle materie prime secondarie e resistenze da parte dei produttori hanno scoraggiato questo utilizzo che renderebbe possibile risparmi in termini di materiali (argille, ceramiche, laterizi) e di energia »*. Lo *« scarto pulper »*, un mix di plastiche di vario genere, metalli, colle, tutti materiali usati per la produzione di imballaggi potrebbe essere utilizzato invece per la produzione di energia anche all'interno della stessa cartiera.

CRISI IDRICA: INDAGINE CONSORZI DI BONIFICA

Roma. I Consorzi di bonifica non ce la fanno a rispondere alla domanda di irrigazione, in crescita a causa della siccità. Su oltre 500 mila ettari serviti da impianti irrigui, solo 144 mila hanno potuto essere effettivamente serviti. È quanto segnala l'Associazione nazionale bonifiche e irrigazioni (Anbi) che — sulla base di un'indagine campionaria condotta nei più importanti comprensori irrigui del centro-sud — definisce la situazione in *« significativo peggioramento »*. Negli ultimi anni, infatti, analoghe rilevazioni avevano fatto emergere che le superfici irrigate sommavano a 260 mila ettari. L'indagine rivela, inoltre, che la consistenza dei volumi d'acqua degli invasi artificiali presenta un deficit del 90 per cento rispetto alle capacità utili. Che fare, dunque? *« Considerando che l'irrigazione rappresenta un imprescindibile mezzo per assicurare competitività alla nostra agricoltura* — afferma l'Anbi — *si pone il problema, da un lato, di nuove fonti di approvvigionamento delle risorse idriche, dall'altro, di una loro più naturale gestione »*. I Consorzi — sottolineando il loro impegno nel rinnovamento degli impianti, per evitare ogni spreco — chiedono *« non più rinviabili interventi legislativi di investimento nel settore »*.

PROGRAMMA TRIENNALE AMBIENTE: I FINANZIAMENTI ALLE REGIONI

Roma - Sono circa 997 i miliardi che il *« Piano triennale 1989-90 per la Tutela Ambientale »* assegna alle regioni per sei programmi di risanamento del territorio. I programmi previsti dal piano già approvato dal Cipe e in attesa di essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, riguardano: lo smaltimento dei rifiuti (Smar); il disinquinamento atmosferico ed acustico (Disia); il Sistema Informativo Nazionale (Sina); la Protezione della natura (Pronac); la delocalizzazione e ristrutturazione processi produttivi (Derisp); nuova occupazione (Noc). La Campania con 164,4 miliardi e la Lombardia con 122, sono le regioni per le quali il Piano Triennale prevede i maggiori finanziamenti. Seguono poi, la Sicilia con 98,8 miliardi, la Puglia con 81,4, l'Emilia Romagna con 76,5 e il Veneto con 64,2. La regione per cui sono previsti minori finanziamenti è la Valle d'Aosta con tre miliardi.

L'intesa programmatica tra il ministero dell'Ambiente e le Regioni è uno degli aspetti più qualificanti del *« Programma Triennale 1989-91 per la Tutela Ambientale »*. Questa intesa, che dovrebbe diventare operativa entro i 90 giorni previsti dalla pubblicazione del Piano, riguarda infatti le risorse aggiuntive *« che ciascuna regione è in grado di militare anche nel quadro di schemi che prevedono finanziamenti da parte del mercato e il ricorso a sistemi di tariffazione. Queste risorse riguardano soprattutto i progetti generali relativi allo smaltimento dei rifiuti e alla depurazione delle acque »*. L'intesa tra il ministero dell'Ambiente e le Regioni deve inoltre identificare gli interventi e contenere l'indicazione di programmi riguardanti i singoli settori d'intervento.

Queste le ripartizioni, regione per regione, dei finanziamenti per i vari progetti:

	Smar	Disia	Sina	Pronac	Derisp	Noc
Abruzzo	11,4	5,3	2,0	—	—	6,0
Basilicata	6,3	—	2,0	0,6	—	5,0
Calabria	20,1	—	3,4	1,9	2,7	17,0
Campania	57,3	10,0	14,3	—	20,8	62,0
E. Romagna	41,4	10,0	10,8	0,9	13,4	—
F.V. Giulia	9,7	4,0	2,0	—	—	—
Lazio	33,1	10,0	4,0	—	—	6,5
Liguria	15,6	8,0	3,8	—	3,3	—
Lombardia	81,0	10,0	13,0	—	18,1	—
Marche	11,4	—	2,0	0,8	—	1,5
Molise	3,7	—	2,0	—	—	2,0
Piemonte	40,9	10,0	5,6	—	3,4	—
Puglia	32,2	10,0	6,8	—	5,4	27,0
Sardegna	19,2	8,0	5,4	1,3	2,4	14,0
Sicilia	40,1	10,0	6.8	—	5,4	36,5
Toscana	25,8	15,2	4,0	2,2	—	—
Umbria	6,8	—	2,0	0,4	—	—
V. D'Aosta	2,0	—	1,0	—	—	—
Veneto	38,2	10,0	7,4	1,9	6,7	—
Prov.aut. Bolz.	5,0	—	1,0	—	—	—
Prov.aut. Trento	5,7	—	1,0	—	—	—

Contratto Enti Locali *(segue da pag. 39)*

maggiori oneri connessi con l'attuazione del contratto 1988-90 relativo al comparto del personale degli enti locali è ripartito con le seguenti percentuali: province 10,90930515%, comuni 88,07397461%, comunità montane 1,01672024%.

Art. 2

I costi medi per dipendente per le tipologie di enti sono determinati nelle misure di seguito indicate:

Comuni

Tipologia	Costo medio
1A	L. 5.723.695,5799
1B	L. 5.458.996,2710
03	L. 5.323.704,1970
04	L. 5.284.728,6502
05	L. 5.310.335,9581

Province

Tipologia	Costo medio
1A	L. 5.661.328,6548
1B	L. 5.544.562,3802

Comunità montane

Tipologia	Costo medio
1B	L. 6.305.206,4937
3	L. 5.797.618,8299

Art. 3

Ai fini del calcolo dell'importo del contributo spettante ad ogni singolo ente sono determinati i parametri per miliardo di lire di cui al tabulato che forma parte integrante del presente decreto.

Roma, 8 agosto 1990